

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**“Breve historia del financiamiento público a los partidos políticos en México
1977-2012”**

TRABAJO RECEPCIONAL

PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA:

José Luis Coronilla Beltrán

Director del trabajo recepcional

Dra. Citlali Villafranco Robles

México, D.F. febrero, 2016

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS[©]

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

Agradecimientos

Agradezco, a mi madre la señora Victoria Beltrán Gaspar, al señor Raúl Molina García que asumió la tarea de padre. Por brindarme su apoyo incondicional en esta maravillosa aventura académica. Ahora que llego a la meta, no lo hago solo, lo hacemos los tres y lo hacemos hombro con hombro orgullosos y satisfechos, porque todos y cada uno de los esfuerzos invertidos en esta etapa de nuestras vidas, ¡valieron la alegría!

También, agradezco a mi *alma máter* la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, por reconocer mi derecho a la educación superior y permitirme ocupar un lugar en sus aulas, que aunque modestas, transformaron mi vida. Ahora me voy de ellas convertido en un mejor ser humano, con la ánimo de compartir con la sociedad todo lo aprendido. Porque ¡nada humano me es ajeno!

Agradezco a mis profesoras y profesores por regalarme algo más que formación académica, sino también, por enseñarme que la docencia también se puede ejercer con dignidad y pasión. A los cuales en el futuro deseo encontrármelos una vez más, pero será haciendo lo que ellos me enseñaron, la docencia...

Por supuesto, agradezco al resto mi familia y amigos que también me brindaron su apoyo, en esta aventura, ahora quiero decirles que este logro también es de suyo.

Índice

Título: *Breve historia del financiamiento público a los partidos políticos en México 1977-2012*

Introducción	5.
1. Capítulo 1. Marco teórico conceptual	
Introducción	11.
1.1. Democracia	11.
1.2. Sistema electoral	14.
1.3. Partidos Políticos	18.
1.4. Tipos de financiamiento	20.
1.5. Fiscalización del financiamiento a los partidos políticos	24.
2. Capítulo 2. Evolución histórica del financiamiento público a los partidos políticos, aplicación y efectos, en el periodo autoritario 1977- 1991	
Introducción	27.
2.1. Reforma electoral de 1977 y sus efectos	29.
2.2. Reforma electoral de 1986 y sus efectos	37.
2.3. Reforma electoral de 1989-1990 y sus efectos	42.
3. Capítulo 3. Evolución histórica del financiamiento público a los partidos políticos, aplicación y efectos, en el periodo de transición democrática 1993-2006	
Introducción	49.
3.1 Reforma electoral de 1993-1994 y sus efectos	50.
3.2 Reforma electoral de 1996 y sus efectos	59.

4. Capítulo 4. Evolución histórica del financiamiento público a los partidos políticos, aplicación y efectos, en el periodo democrático 2007-2012

	Introducción	92.
4.1.	Reforma electoral de 2007 y sus efectos	93.
	Conclusiones	111.
	Fuentes consultadas	124.

José Luis Coronilla Beltrán

El gobierno de las leyes celebra hoy su triunfo en la democracia. ¿Qué cosa es la democracia sino un conjunto de reglas (las llamadas reglas del juego) para solucionar los conflictos sin derramamiento de sangre? ¿En qué consiste el buen gobierno democrático, si no, y sobre todo, en el respeto riguroso de estas reglas? [...] puedo concluir tranquilamente que la democracia es el gobierno de las leyes por excelencia.

Norberto Bobbio, 2001.

Introducción:

El financiamiento público para el sostenimiento de los partidos políticos en las sociedades políticas contemporáneas, se convirtió, por un lado, en el principal instrumento para detonar condiciones de equidad en la competencia electoral en aquellas sociedades que buscaban democratizar sus sistemas electorales. Por otro lado, en países que ya lograron edificar estructuras electorales democráticas, el financiamiento público a los partidos políticos se ha consolidado como una característica más, indispensable para el sostenimiento de la condición democrática en el sistema electoral. Es decir, el financiamiento público para el sostenimiento de las actividades —principalmente electorales— de los partidos políticos en el devenir, ha provocado mayor competitividad en los sistemas electorales no democráticos, poniéndolos en un estado transitorio hacia la democracia. Posteriormente, ayudar a la consolidación de la democracia misma.

Los partidos políticos, destinatarios de financiamiento público, enriquecido con el financiamiento privado, se han puesto en el centro de la dinámica democratizadora y democrática. En el caso mexicano se elevó a rango constitucional su carácter de entidades de interés público, pues los partidos, son organismos de expresión que sirve de vector a las exigencias de la sociedad. Los partidos políticos en democracia y como parte de ésta, son capaces de dirigir un todo pluralista, contexto que supone la institucionalización de la diversidad y el disenso (Sartori. 1999: 92), encontrándose en ello, la razón del financiamiento público para el desarrollo de sus actividades.

José Luis Coronilla Beltrán

En México, en la década de los años setenta, el régimen autoritario de partido hegemónico influía en gran parte en el orden político electoral, el PRI, el partido político que concentraba todas las prerrogativas metaconstitucionales para sus actividades electorales, lo que daba por resultado un clima de inequidad tanto en la estructura electoral como en sus reglas.

Fue hasta el año de 1977 en que se llevó a cabo la primera reforma electoral con el fin de liberalizar el régimen postrevolucionario e integrar de a poco a la oposición política. Para ello, un eje fundamental fue la extensión de prerrogativas para el sostenimiento de sus actividades a favor de todos los partidos políticos de la oposición.

Así se inició la transición democrática, en la que se volvió necesaria y con base en las condiciones políticas que la nación presentaba en cada periodo (autoritario, de transición y democrático), una escalada de reformas electorales que expandían el derecho de los partidos a recibir prerrogativas y posteriormente asignaban financiamiento proveniente del Estado. La segunda de estas reformas se dio aún en el periodo autoritario, en el año de 1986. Posteriormente le siguieron las de los años 1989-1990. En la segunda etapa, de la transición hacia la democracia, se dieron las reformas electorales de los años 1993, 1994 y 1996. En nuestro país se alcanzó la democracia con la elección federal del año 2000. En este tercer periodo se volvió a reformar la ley electoral en el año 2007. Estas reformas que cubren el intervalo de tiempo (1977-2012), son las que abraza éste trabajo recepcional.

Una de las tareas de nuestra investigación fue buscar información especializada que nos ayudara a fundamentar y dar cuerpo a nuestro trabajo recepcional. Para ello, se buscó información de los siguientes tipos:

- a) Información teórica, que nos permitió definir los conceptos de: democracia, sistema electoral, competencia electoral, partidos políticos, financiamiento público, financiamiento privado y fiscalización. Dichos conceptos fueron definidos desde una perspectiva procedimental, la que se asume a lo largo de esta investigación.

José Luis Coronilla Beltrán

- b) Información jurídica, reformas a la ley como en la: Constitución, Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE), Comisión Federal Electoral (CFE), y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). nos permitió comprender cronológicamente la evolución de las reglas del juego electoral mexicano, y transitar de un régimen de partido hegemónico a un régimen electoral competitivo.
- c) Información estadística consultada, fue sobre el financiamiento público, principalmente, y sobre el financiamiento privado a favor de los partidos políticos. Así mismo, buscamos datos estadísticos de las fluctuaciones en los votos de las elecciones comprendidas en el periodo de 1977-2012, con el objeto de identificar el reflejo de las reformas electorales en la contienda electoral de nuestro país.

Sin embargo, con la investigación se abrió otro eje de investigación: la fiscalización que, con la evolución y consolidación del financiamiento público y privado en nuestro país, se hizo necesaria. Así como la observancia del origen y el destino de ese financiamiento que se ministró a los partidos. Así también, se buscó y se encontró la información acerca de las multas impuestas por el IFE (hoy INE) a los partidos políticos por violaciones a la ley electoral.

Así pues, el objetivo de este trabajo recepcional es hacer una breve exposición en la que el foco de la investigación es el financiamiento público a los partidos políticos en México. Por tanto, se estudiará la evolución histórica del financiamiento público. Para ello, se describirá cronológicamente las reformas electorales hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes involucradas (LFOPPE, CFE y COFIPE) en el establecimiento del financiamiento público a los partidos políticos como figura jurídica; convirtiéndose éste en un elemento indispensable en las reglas electorales.

Se describirá también la asignación del financiamiento público a los partidos políticos como regla electoral para el desarrollo de la competencia electoral en condiciones de equidad. Paralelamente, también se revisará a la fiscalización, que

José Luis Coronilla Beltrán

pretende la observancia del flujo de los recursos transferidos a los partidos, ya sean públicos o privados, para que su proveniencia y destino del financiamiento se apegue a los criterios legales.

De tal forma, se evaluarán los efectos del financiamiento público sobre los partidos políticos en el sistema electoral mexicano.

Este trabajo recepcional sostiene la hipótesis de que en México el financiamiento público a los partidos políticos jugó el papel protagónico, ya que fue el detonador de la liberalización del sistema electoral, dando condiciones de equidad financiera entre los competidores en las elecciones políticas; este estado de equidad electoral condujo al país a una transición política que terminó desembocando en un sistema electoral democrático; el acierto de las reformas electorales fue incorporar al financiamiento público como derecho de los partidos políticos, dado que, se logró la transición y posteriormente, la democracia.

Por otra parte, la estructura de este trabajo recepcional, estará conformada por el capítulo primero (marco teórico), que pretende definir los conceptos en los que se apoyará el desarrollo y argumentación de todo el trabajo recepcional; los conceptos de: democracia, sistema electoral, competencia electoral, partidos políticos, financiamiento público, financiamiento privado y fiscalización. Dichos conceptos se abordarán desde el enfoque procedimental.

El segundo capítulo, “Evolución histórica del financiamiento público a los partidos políticos, aplicación y efectos, en el periodo autoritario 1977- 1991”, comprenderá la exposición de la evolución del marco jurídico (Constitución, LFOPPE y CFE) del financiamiento público, así como de la asignación del financiamiento público a los partidos políticos y sus efectos en la competencia electoral.

En el tercer capítulo, “Evolución histórica del financiamiento público a los partidos políticos, aplicación y efectos, en el periodo de transición democrática 1993-2000”, se hará una descripción de la evolución del marco jurídico (Constitución y COFIPE) regulatorio de la competencia electoral, su aplicación en materia de financiamiento

José Luis Coronilla Beltrán

público y los primeros avances en fiscalización, así como los efectos que se presentaron en los resultados electorales.

En el cuarto capítulo, “Evolución histórica del financiamiento público a los partidos políticos, aplicación y efectos, en el periodo democrático 2003-2012”, se hará una descripción de la evolución del marco jurídico (Constitución y COFIPE) regulatorio de la competencia electoral, su aplicación en materia de financiamiento público y en materia de fiscalización, así como los efectos que se presentaron en los resultados electorales en dicho periodo.

Los capítulos segundo, tercero y cuarto se ceñirán a un esquema de análisis que se constituye de los siguientes puntos: bolsa total de financiamiento público a ministrar a los partidos políticos; distribución de la bolsa total de financiamiento público, gasto electoral por partido político, porcentaje de votos válidos para la elección de diputados según el principio de mayoría relativa y el principio de representación proporcional, y por último; la fiscalización.

Sin embargo, es preciso aclarar que los datos e información de los criterios recién mencionados para la construcción del esquema de análisis, no existen para todos los casos, pues nos encontramos con periodos en los que el sistema electoral no contaba con plataformas o comisiones encargadas de la recabación y clasificación de datos en materia de financiamiento público. Estos datos fueron formando parte del sistema electoral a medida que se fue consolidando la liberalización del sistema político, hasta llegar a la democracia en nuestro país.

Por tanto, no contaremos con toda la información necesaria de cada uno de los criterios de análisis para cada año electoral a revisar en este trabajo; específicamente, del periodo de 1977 a 1988 no se cuenta con información sobre las cantidades ministradas a los partidos políticos por concepto de prerrogativas o financiamiento público, además de que en este periodo la fiscalización no era tema de discusión en la reglamentación electoral.

Por último, las conclusiones, donde haremos un balance del estado del marco jurídico del sistema electoral en cuanto a financiamiento público y fiscalización, así

José Luis Coronilla Beltrán

como de la aplicación de las reformas electorales y de sus efectos en el sistema político y el sistema electoral, respondiendo las preguntas: ¿Cuáles son las razones que llevan al Estado mexicano a optar por el financiamiento público a los partidos políticos de 1977 a 2012? ¿Cuáles han sido las coyunturas históricas nacionales e internacionales que posibilitaron la adopción del financiamiento público a los partidos políticos en México? y ¿Cuáles han sido los efectos provocados en el sistema electoral mexicano?

Capítulo 1. Marco teórico conceptual

Introducción

Con el objeto de aproximarnos al estudio del financiamiento público y privado del sistema electoral mexicano, tendremos que hacer uso de conceptos o categorías que nos permitirá la comprensión del desarrollo de la experiencia histórica del financiamiento en nuestro país.

Sin embargo, los conceptos o categorías que interpretan los fenómenos sociales, según cambia el grado de desarrollo histórico de la humanidad, se nos pueden presentar como obsoletos e inclusive como nuevos. Es decir, en la ciencia política, los conceptos, categorías, proposiciones o supuestos aún podrían encontrarse en un estado de construcción. Empero, a pesar de su estado, para los estudiantes de dicha ciencia, representa la nomenclatura que permite describir con nombre y apellido los acontecimientos políticos en nuestras sociedades.

Atendiendo lo anterior, en este trabajo revisaremos conceptos como democracia, sistema electoral, competencia electoral, partidos políticos y los diferentes tipos de financiamiento, haciendo énfasis principalmente en el financiamiento público a los partidos políticos. Por tanto, los conceptos y categorías, antes mencionados nos servirán de marco teórico de la exposición sobre del financiamiento público y privado elemento de la realidad electoral de México cuyos efectos se han producido en la competencia electoral mexicana después de adoptarse como elemento detonador de equidad electoral.

1.1. Democracia

De acuerdo con Sartori, “la democracia literal o etimológica [...], quiere decir ‘poder popular’. Si esto es así [...] las democracias deben ser lo que dice la palabra: sistemas y regímenes políticos en los que el pueblo manda” (2003: 33). Sin embargo, con esto no termina su definición, pues hace la acotación respecto a “poder popular”, entendido éste como mayoría limitada o moderada, donde “ningún derecho de mayoría alguna puede ser ‘absoluto’. Lleva [...], a un sistema democrático de gobierno de mayoría limitado por los derechos de la minoría”

José Luis Coronilla Beltrán

(Sartori. 1988: 45). La democracia, como teoría o como régimen político, es posible aquilatarla por su gradualidad o por su grado de existencia:

En un sentido pleno e interesante, una teoría de la democracia es empíricamente verdadera cuando tiene éxito en su aplicación, es decir, cuando su funcionamiento en la práctica corresponde a las expectativas o procedimientos de la teoría. En último término la democracia que puede llevarse a la práctica con éxito y que funciona como un sistema político de manera continua (Sartori: 1988: 333).

Así la democracia es el sistema político mediante el cual los representantes de los diferentes sectores e intereses de la sociedad, son electos mediante procesos electorales equitativos, libres y honestos, en los cuales la mayoría de la población tiene derecho al voto y las acciones gubernamentales se legitiman al encarnar la esencia de la colectividad, “la única manera de entender cuando se habla de democracia, [...] es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos” (Bobbio. 2001: 24).

En este sentido, según Huntington, estas condiciones son indispensables para construir un concepto de democracia de carácter empírico:

Los teóricos aventuraban distinciones entre definiciones de democracia racionalistas, utópicas e idealistas, por un lado, y definiciones empíricas, descriptivas, institucionales y de procedimientos, por el otro, y llegaron a la conclusión de que solamente el último tipo de definición proporciona la precisión analítica y los referentes empíricos que hacen que el concepto sea útil (Huntington. 1994: 20).

Siguiendo la teoría democrática de Huntington, la legitimidad deriva de la medida en que la democracia encarna la voluntad del pueblo. En términos del concepto procedimental de democracia, son legítimas las instituciones si representan el resultado de un proceso de conflicto y un compromiso en el que han participado todos los grupos interesados. En otro sentido, empero, se puede determinar la

José Luis Coronilla Beltrán

legitimidad de las acciones gubernativas por la medida en que reflejan los intereses gubernamentales (1972: 35).

En esta misma dirección de la discusión se suma la consideración de democracia de Robert Dahl. Si bien, “la democracia en el sentido ideal es una condición necesaria para el mejor de los órdenes políticos. No es condición suficiente” (1991: 15)

Una sociedad que tenga intenciones de tomar el rumbo de la democracia procedimental, necesariamente tendrán que ir asegurando paulatinamente una serie de realidades sociales-institucionales (requisitos), que servirán de umbral para clasificar a un sistema político como democrático o no, en nuestro caso, en el grado de democratización que va adquiriendo en el intervalo transitorio.

Robert Dahl. Consideró que son ocho las condiciones político-sociales que tendrá un régimen democrático:

1. Libertad de asociación, 2. Libertad de expresión, 3. Libertad de voto, 4. Elegibilidad para el servicio público, 5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo y (5a) derecho de los líderes políticos a luchar por el voto, 6. Diversidad de fuentes de información, 7. Elecciones libres e imparciales, 8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias. (1989:15)

Así, La definiciones de democracia desde una perspectiva procedimental se han convertido en una de las más útiles para determinar si un régimen político es o no es democrático, pues según Charles Tilly:

Si las elecciones siguen siendo una farsa no competitiva y una ocasión para aplastar a los opositores al gobierno [...], los analistas procedimentales los rechazan como criterio de democracia. Pero, si en rigor provocan cambios gubernamentales significativos, señalan la presencia procedimental de la democracia (2012: 38-39).

Por tanto, la evidencia empírica de los procesos electorales y de sus reglas, son un elemento indispensable para la evaluación procedimental de las democracias contemporáneas.

La *transición* “entendida como el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro” (O’Donnell. 1988: 19), esta es una etapa que varios países en el mundo vivieron, desde un régimen no democrático a un régimen democrático, que en un primer momento tuvieron que atravesar un periodo de *liberalización*, por el cual, entenderemos al “proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros” (Ídem). El siguiente periodo es la *democratización*, donde “las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios [...], o bien ampliados de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones [...], o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana” (O’Donnell. 1988: 22-23).

Así los procesos electorales se vuelven el mecanismo por el cual los ciudadanos pueden expresar su voluntad de transformación social; esto impacta directamente la construcción de los sistemas electorales.

1.2. Sistemas electorales

Los sistemas electorales desde el punto de vista de Dieter Nohlen, “regulan ese proceso mediante el establecimiento de las distribuciones de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños” (1994: 34). Esta dimensión del sistema político se vuelve fundamental en la transición política de un país, pues es el marco institucional en el que los partidos políticos ejercerán sus funciones electorales. Algunas de las condiciones inherentes a los sistemas electorales que se tendrán que considerar son:

1. No existe ningún sistema electoral ideal, 2. [...], Se les puede plantear distintas exigencias, entre las cuales las más importantes son la

José Luis Coronilla Beltrán

representación (justa), la efectividad (en cuanto al funcionamiento del sistema político), 3. La valoración de las exigencias que se plantean a un sistema electoral depende de consideraciones teórico-democráticas o de poder político, 4. [...], No pueden satisfacer las diferentes exigencias al mismo tiempo, 5. La opción por un sistema electoral expresa indefectiblemente cuales exigencias se valoran como cruciales y cuales como marginales [...]. (Nohlen. 2008: 136).

Los sistemas electorales son un elemento del sistema político democrático que se mira y se evalúa a partir de enfoques empíricos. Uno de ellos, según Nohlen, es el enfoque:

Empírico y de orientación estadística [...], que diferencia mejor entre los componentes de los sistemas electorales, precisamente con el fin de tratarlos estadísticamente como variables en el marco de una relación multicausal. El segundo enfoque es *empírico de orientación histórica*. Se centra en el estudio de los sistemas electorales concretos y en el análisis de su contexto socio-político, lo cual resulta indispensable para comprender su funcionamiento y sus efectos (2003: 65-66).

El sistema electoral, es una expresión de su contexto sociopolítico y refleja en su dinámica las interacciones sociales encarnadas por los partidos políticos; estas interacciones, por supuesto será posible captarlas a partir de los datos estadísticos que arroje la competencia electoral en algún proceso electoral que se desarrolle en una determinada comunidad.

De tal forma, por *competencia electoral* entendemos al conjunto de reglas con las que cuenta el sistema electoral, a las cuales se ciñen todos los competidores que buscan el poder en los procesos electorales.

Pese a esto, hay países con instituciones y reglas electorales relativamente jóvenes, en las que el grado de competitividad no corresponde precisamente a las reglas del juego electoral. “Estamos empleando dos conceptos: i) competencia, y ii) competitividad. La competencia es una estructura o una regla del juego. La competitividad es un estado concreto del juego. Así la competencia abarca la no

José Luis Coronilla Beltrán

competitividad” (Sartori. 1999: 258). Así en la competencia por el voto popular en un sistema electoral democrático se presenta que “dos o más partidos consiguen resultados aproximados y ganan por escasos márgenes” (ídem). En palabras de Irma Méndez:

La noción de competencia electoral involucra dos elementos: por un lado, las reglas electorales como conjunto de normas, instituciones y prácticas que definen la estructura del proceso electoral y garantiza la realización de elecciones libres y justas. [...]. Por otro lado, la celebración de elecciones donde dos o más partidos efectivos compiten por los asientos o cargos en disputa, esto es, donde hay opciones partidistas entre las cuales el elector puede elegir, lo que descarta el control monopólico de las elecciones, (2006: 20-21).

De tal forma, en este trabajo recuperaremos y trabajaremos con el concepto de competencia electoral aportado por Irma Méndez al análisis del sistema político-electoral mexicano, que fue construido con base en la competitividad electoral de Giovanni Sartori:

La competitividad electoral, por su parte, no se refiere a si las elecciones son disputadas o no, sino a qué tan reñidas son, cuestión que apela a la fuerza electoral de los partidos de acuerdo a los resultados electorales, esto es, la distribución del voto y número de asientos obtenidos, (Ídem: 21).

La certeza procedimental de la competencia electoral supone instituciones cada vez más fuertes y autónomas promoviendo una mayor legitimidad en los resultados electorales que brindan los sistemas políticos que se encuentran en transición democrática o en un sistema que ya ha alcanzado la democracia. Así que el séptimo requisito, elecciones libres e imparciales, y el octavo, instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias, son imprescindibles para una mayor calidad de la competencia electoral.

Un sistema político democrático trata, con la transferencia de recursos económicos públicos, reducir la brecha económica entre los diferentes partidos políticos que

José Luis Coronilla Beltrán

pelean por el voto popular —en condiciones de competitividad electoral— que da acceso a los espacios a ocupar en la administración pública.

Por tanto, la búsqueda de equidad con el presupuesto económico a disposición de los partidos políticos para sus gastos electorales, entre otras transformaciones en las condiciones del sistema electoral y del sistema político es de particular importancia, pues se abona a que en el sistema político haya condiciones de competencia electoral. Así mismo, son un reflejo de la evolución del régimen hegemónico que comienza transmutar a un ambiente de pluralidad competitiva. Un elemento indispensable para la democracia procedimental de R. Dahl:

Cuando los regímenes hegemónicos y las oligarquías competitivas evolucionan hacia la poliarquía aumentan las oportunidades de participación y de debate auténtico, y, por consiguiente, el número de individuos, grupos e intereses cuyas preferencias políticas habrá que considerar a la hora ejercer el poder político. (1989: 23)

Sin embargo, los partidos políticos están expuestos, a asumir un comportamiento nocivo en la competencia electoral; una competencia así, tiene la capacidad de vulgarizar el contenido y la forma de las campañas electorales; esto ocurre, pues los partidos políticos mexicanos han focalizado como objetivo primario la obtención de votos-cargos; que dicho de otra forma, más votos y más cargos, significa una tajada más grande de financiamiento público.

Esta ambivalencia es exacerbada por la “competencia negativa” cuando, más que apelar a la calidad del producto, o proyecto político los partidos políticos en competencia, optan por desacreditar a sus competidores electorales.

En las democracias contemporáneas, donde los temas son complejos, las ideologías cada vez menos vinculantes y la política está personalizada, las campañas negativas no benefician necesariamente a quien las emplea. Contribuye en cambio, al cinismo sobre la política (Linz. 2007: 284), poniendo en riesgo la competencia electoral *positiva*.

Como los partidos políticos juegan un papel protagónico en la competencia electoral, será necesaria su definición.

1.3. Partidos Políticos

De acuerdo con Giovanni Sartori, los partidos políticos son “cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos” (Sartori, 1999: 90). A esta definición habrá que agregarle la respuesta a la incógnita, ¿partidos políticos para qué?

La respuesta de Sartori aduce que la función fundamental de los partidos políticos, entendidos como parte de un todo más grande, es decir, los partidos políticos como parte integrada y supeditada a un sistema de partidos, se convierten en organismos de expresión que sirve de vector a las exigencias de la sociedad. Los partidos como partes, son instrumentos sociales que son capaces de dirigir un todo pluralista, contexto que supone la diversidad e institucionalización del disenso (*Op. Cit.* 92).

Klaus Von Beyme, siguiendo la retórica de Sartori, sugiere que los partidos políticos son “en los análisis sistémicos modernos, aquellas organizaciones que cumplen funciones de agregación de intereses” acción que sólo es posible cumplir en una estructura electoral, en la cual se pretende influir en condiciones de pluralidad, por tanto, ningún partido puede encarnar la representación de la totalidad, (1986: 13-16).

En esa misma tónica apunta el concepto de otro autor relevante en esta discusión, el partido político es aquella “institución que busca influencia en el seno de un Estado, a menudo intentando ocupar posiciones en el gobierno, y puesto que normalmente defiende más de un único interés social intenta, hasta cierto punto, ‘agregar intereses’” (Ware, A. 2004: 32).

Por otra parte, Richard Katz y Peter Mair, coinciden en destacar la posibilidad de participar en la vida pública desde las extremidades del Estado. Para ellos, “los partidos políticos son grupos de líderes que compiten por la posibilidad de ocupar

José Luis Coronilla Beltrán

puestos gubernamentales y por ser, en las siguientes elecciones, responsables de la actuación del gobierno” (2004: 34).

En cuanto a Angelo Panebianco y su aportación a la definición de los partidos políticos, advierte que “la única respuesta posible es que los partidos [...] se distinguen por el específico ambiente en el que desarrollan una específica actividad. [...] Sólo los partidos operan en la escena electoral y compiten por los votos” (2009: 34).

De las anteriores definiciones de partido político se infiere que dichos autores hacen referencia a sociedades políticas que cuentan con un sistema de partidos, donde se les reconoce desde el documento constituyente nacional, como entidad fundamental de la vida política de la sociedad democrática. Dicho de otra forma, con la institucionalización de la igualdad de derechos de éstas agrupaciones políticas, el derecho al disenso, a la participación y competencia electoral. En palabras de Maurice Duverger, “el desarrollo de los partidos parece ligado al de la democracia” (1957: 15).

Para precisar más el concepto de partidos políticos democráticos tomaremos las cuatro funciones aportadas por Juan Hernández Bravo:

La primera de estas funciones partidistas democráticas, la explicación o manifestación del conflicto social, se concreta en una representación de intereses o asunción de demandas sociales y se corresponden con el papel de intermediación entre el sistema social y el sistema político que cumplen los partidos. [...] La segunda función [...] es la racionalización del conflicto social. [...] La participación en la solución del conflicto social. Tercera de las funciones, [...] hace posible la colaboración de los actores individuales y los grupos integrantes de un sistema social en la toma de decisiones políticas, de decisiones cuyas consecuencias afectan a todo o gran parte del propio sistema social. [...] Última de las funciones, [...] la solución del conflicto social, consiste en lo que desde una perspectiva sistémica podríamos describir como la satisfacción de los sistemas de demandas sociales por

medio de su transformación o conversión en decisiones o medidas de gobierno (1997: 30-31).

Así, los procesos de liberalización y de paulatina democratización de los sistemas electorales, serán posibles sí y sólo si, los partidos políticos son capaces de reflejar las manifestaciones sociales de los diferentes sectores de la población en las Cámaras, provocando cambios en la vida de la sociedad política, emanados de la representación popular.

1.4. Tipos de financiamiento.

En México, algunos de los especialistas que se han dedicado a la investigación de éste objeto de estudio han definido al financiamiento a los partidos políticos de esta forma:

Para Salvador Mora Velázquez, *el financiamiento* es “aquel que se refiere a los ingresos en especie y pecuniario, que obtienen los partidos políticos para desarrollar sus actividades electorales y no electorales” (2010: 43).

Una definición más extensa es la de Christian Gruenberg, pues está fragmentada en dos espectros, de largo y corto alcance. Enriquece esta discusión con la siguiente aportación:

- a) Definición estrecha: el dinero recaudado por los partidos y los candidatos para sustentar los gastos de dinero en las campañas electorales, y el dinero usado en actividades y organizaciones permanentes de los partidos políticos. b) Definición extensa: todo el dinero usado para temas relacionados con la política democrática. Puede incluir todo el dinero gastado por organizaciones en el cabildeo para aprobar una legislación específica, dinero usado para acciones legales con implicaciones políticas y el dinero usado para inducir la opinión política por medio de periódicos y medios de comunicación. (2003: 449)

Pero la conceptualización del financiamiento no se detiene ahí. En su desarrollo empírico, se va haciendo de categorías cada vez más específicas. El entorno interno y externo de una sociedad política determinará en qué forma se harán de recursos

José Luis Coronilla Beltrán

económicos los partidos. Una de esas formas es su forma pública; y se ha definido de esta forma: el *financiamiento público*:

Es el conjunto de recursos económicos que el sistema, mediante sus instituciones políticas (como lo era antes la Secretaría de Gobernación y ahora el Instituto Federal Electoral), otorga a las agrupaciones políticas y a los partidos políticos para ayudarlos a que como entidades de interés público (estos últimos) cumplan con sus objetivos de contribuir a la democratización del país promoviendo la participación política de la ciudadanía (López Serrano, J. y López Serrano, j. 2006: 74).

El financiamiento público presenta una bifurcación, pues se divide en financiamiento público directo como en financiamiento público indirecto. Cada uno tiene sus propios objetivos y alcances en lo inmediato. Sin embargo los dos pretenden contribuir a que los partidos puedan desenvolverse en el ambiente competitivo.

De tal modo, el *financiamiento público directo*, es aquel:

Mediante la cual los partidos políticos reciben subvenciones, de manera directa, con cargo a los presupuestos generales del Estado. En este rubro existen las formas de financiación relativas a gastos electorales y la financiación de gastos permanentes (Jiménez Ruiz, F. J. 2005: 156) y las actividades específicas.

Así pues, esta es una de las formas en la que los partidos reciben transferencias estatales en efectivo para sus diferentes funciones.

La otra parte en la que se ve complementado el financiamiento público para los partidos políticos es en la forma de *financiamiento público indirecto*: es aquel.

Que los poderes públicos otorgan a los partidos políticos de manera no directa a través de los presupuestos generales, o bien, simplemente otorgan un tratamiento especial para el cumplimiento de ciertos deberes y ello permite que los partidos puedan realizar sus funciones de competencia por el poder. En este tipo de financiamiento se encuentran las modalidades de

José Luis Coronilla Beltrán

financiación en especie, medidas fiscales especiales, subvenciones a organizaciones relacionadas con los partidos y el impuesto partidario (Jiménez Ruiz. *Ídem*).

En el caso de México, es el financiamiento público el que tiene mayor preponderancia, ya que en la legislación jurídica del financiamiento público se le considera como la principal alternativa de los partidos políticos para hacerse de recursos económicos y realizar sus actividades correspondientes.

Una segunda forma que tienen los partidos políticos para hacerse de recursos económicos es el *financiamiento privado*, que utiliza en el ejercicio de todas sus actividades de entidad política y que le permiten cierta autonomía del Estado, y es quizá ese su principal atributo:

La relevancia de esta forma de financiación reside en que para el pensamiento político liberal los partidos tiene una justificación primordialmente privada, lo que hace que sus apoyos económicos deban provenir de ese ámbito. [...] De las distintas formas de financiación privada que se conocen cinco son las más representativas; las cuotas de afiliados, los donativos, los préstamos y créditos, la gestión del patrimonio propio y los ingresos atípicos (Jiménez Ruiz, F. J. *Op. Cit.* 152).

Este tipo de financiamiento en algunas democracias como la de Estados Unidos tiene suma presencia e importancia. La razón por la cual algunas sociedades han privilegiado el financiamiento proveniente de los propios candidatos, afiliados, simpatizantes, sindicatos, asociaciones civiles e incluso empresas privadas es que:

Se entiende como recurso legítimo que tiene además la virtud de inducir a los partidos políticos a afinar sus puentes de contacto con la sociedad: se entiende que estimula una mayor sensibilidad de los partidos a la voluntad del electorado porque éste puede retirarles no sólo su voto sino sus aportaciones en cualquier momento (Woldenberg, J. *Op. Cit.* 24).

José Luis Coronilla Beltrán

Este argumento, es llevado al máximo en un número reducido de países, cuyos marcos jurídicos para el financiamiento de los partidos políticos consideran al financiamiento privado como la única forma de hacerse de recursos económicos.

Los Estados, encontraron en el financiamiento público la oportunidad de canalizar su esfuerzo para democratizar su sistema electoral y al sistema político en conjunto, reduciendo la desigualdad económica.

El pionero en tomar el financiamiento público a los partidos políticos como parte sustancial de las condiciones democráticas no sería algún país con una tradición democrática longeva, que hiciera las veces de modelo a seguir, sino uno que ha atravesado condiciones de bipolaridad en su régimen político: “Argentina en 1955, y luego Puerto Rico en 1957, donde se ensayaron formas de asignación de recursos públicos directamente a los partidos” (Woldenberg. 2003: 18).

El dinero es un elemento estratégico en la consecución del poder. Cuantos más recursos económicos posee un partido político y sus candidatos, las probabilidades de ganar las elecciones serán más altas, a su vez que suministrará aún más poder al partido y a sus candidatos. Por tanto, ya en el poder, es probable que no duden en usar su poder político para obtener más dinero que les garantice por mucho más tiempo su estadía en el poder.

Esta relación íntima entre los partidos políticos y el financiamiento público es una piedra angular en la posibilidad de que un régimen democrático siga conservando ese estatus: a partir que el dinero brinda la posibilidad de que los partidos políticos con diferentes ideologías compitan por el poder en condiciones de equidad, transfiriendo dicha equidad a los electores que tienen el poder de votar por la opción que represente mejor sus intereses.

Cualquiera que sea la forma y el procedimiento del financiamiento a los partidos políticos; desde el momento en que se ponen en marcha las reformas electorales se:

José Luis Coronilla Beltrán

Siguen apuntando a la necesidad de afrontar los desafíos de aplicación efectiva de los marcos regulatorios y de mecanismos de control y aplicación de sanciones, incluyendo el constante riesgo de la infiltración de dinero proveniente del crimen organizado y poderes fácticos en las campañas, así como, el uso indebido de los recursos del Estado para financiar actividades políticas (Gutiérrez, y Zovatto. 2011: 4).

Cabe aclarar que la afirmación hecha por Gutiérrez y Zovatto es de carácter regional, es decir, pretende incluir los objetivos generales que persigue el financiamiento público en América Latina, no en un país en específico. Empero, sí amplía el panorama del estado actual regional y del rumbo que buscan las democracias en la región.

Así, el financiamiento público se vuelve una muralla de contención contra los distorsionadores democráticos. Dicha muralla se vuelve indispensable para la salud de las democracias, que se revitalizan de la competencia plural en condiciones de equidad.

1.5. Fiscalización del financiamiento a los partidos políticos

Con la consolidación del financiamiento público de la política, un nuevo reto es la fiscalización de esos recursos económicos que se destinan a los partidos políticos en su forma pública o privada, y que usan para el ejercicio de las actividades, conferidas por la Constitución. Controlar el origen y destino del financiamiento es tarea de las instituciones electorales. Al poder ejecutivo y legislativo les toca legislar.

Dicho de otra forma, la fiscalización es “hermana siamesa” de la transparencia política y del derecho a la información. Jaqueline Peschard advierte que:

En primer lugar, porque el conocimiento de los derechos impide, o al menos dificulta, la posibilidad de regresión en la vida democrática. En segundo término, porque establece una ruta mínima pero obligada en el desempeño gubernamental, es decir, en el deber de los servidores públicos a justificar públicamente su actuación (2012: 13).

José Luis Coronilla Beltrán

Así, se vuelven fundamentales las reformas legislativas en materia electoral, que permitan y aseguren a la población la rendición de cuentas por parte de los partidos políticos y con ello se refuerce el acceso a la información de la población, para la preservación de la salud del sistema democrático.

De tal forma, la fiscalización se vuelve un elemento indispensable para el control del financiamiento de los partidos políticos y el sostenimiento de las condiciones de equidad y competitividad de los procesos electorales mexicanos. Para tales efectos, desde la perspectiva académica como desde la política, algunos de los puntos que se discuten sobre la fiscalización de recursos públicos son:

Qué debe fiscalizarse (aportaciones a candidatos, gastos de los candidatos, o ambos), quién debe ser fiscalizado (prósperas empresas o corporaciones privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter electoral, [...] partidos, sindicatos, medios), cómo debe regularizarse (topes de gastos, límites a las aportaciones), y qué es lo que debe combatirse (inequidad y falta de competitividad, corrupción y dispendio de los recursos públicos distorsión de los mensajes y manipulación de la opinión pública) (Guerrero. 2003: 28).

Concomitante, Ferreira considera a la fiscalización como una medida de control del origen y destino de los recursos públicos asignados a los partidos políticos y al fortalecimiento de la vida electoral democrática:

La fiscalización del dinero en la política contribuye a mejorar la equidad en la competencia política, la probidad en la administración, el empleo razonable de los fondos públicos, al tiempo que aumenta las defensas de la sociedad frente a la influencia ilegítima de sectores de interés. La transparencia en el financiamiento de la política aumentará en la medida en que genere un clima cultural propicio que compense a los actores políticos que cumplan con la ley (2004: 95-96).

Por otra parte, se ha definido a la fiscalización como el conjunto de mecanismos institucionales que permiten la transferencia en el manejo, en el origen y en el

José Luis Coronilla Beltrán

destino de los recursos con los que cuentan los partidos políticos para sus funciones como entidades de interés público:

La fiscalización del financiamiento es reconocida como un medio que contribuye al control de los recursos financieros de los partidos políticos, y que permite la transparencia del manejo del dinero privado y público que es usado por los partidos políticos, tanto para sus gastos electorales como para sus gastos de financiamiento organizacional permanente, y que puede apoyar la rendición de cuentas (Pech. 2009).

Así, el financiamiento se percibe como un cinturón de seguridad que refuerza el objetivo de promover la democracia, inherente al financiamiento público de la política electoral.

Así, en las sociedades contemporáneas, con la transferencia de recursos públicos para el sostenimiento de las actividades de los partidos políticos, concebidos como entidades de interés público y como elementos indispensables de los sistemas políticos democráticos, al ser los partidos, los medios por los que fluye el agregado de las demandas sociales, provocando cambios en la realidad social emanados de la sociedad y de la racionalización del conflicto, se pretendió estimular la equidad con el objetivo de integrar a la arena electoral democrática, las diversas expresiones políticas de las sociedades contemporáneas multiculturales.

Las sociedades democráticas que en el devenir crearon instituciones electorales robustecidas por complejas leyes, con el objetivo de blindar sus estatus democrático, también crearon mecanismos facultados para la observancia de los partidos políticos, como es la fiscalización de los recursos públicos y privados que reciben los partidos para realizar sus actividades.

Capítulo 2. Evolución histórica del financiamiento público en el periodo autoritario 1977-1994

Introducción

Este capítulo tiene como objetivo describir el devenir histórico del financiamiento público a los partidos políticos en México, desde su primera consideración como un elemento indispensable para la democratización de nuestro sistema electoral en 1977.

Como es sabido, nuestro país vivió por un largo periodo dentro de un régimen político que se preocupó por generar e institucionalizar estructuras para un sistema electoral funcional al partido hegemónico, que corporativizó la participación política de la sociedad en varios sectores sociales del país, sindicatos, gremios, cooperativas o grupos políticos afines al ya partido oficial. Silva-Herzog Márquez lo categorizó de la siguiente forma:

El retrato del régimen mexicano resulta una creatura repleta de *peros*. Autoritario *pero* civil; no competitivo *pero* con elecciones periódicas; hiperpresidencialista *pero* con una larga continuidad institucional; con un partido hegemónico de origen revolucionario *pero* sin una ideología cerrada; corporativo *pero* inclusivo (1999, 18).

El gobierno priista, omnipresente, pudo centralizar el control de la institucionalización electoral del país, prácticamente hasta el año 1996, en que se da la segunda gran reforma electoral.

En contraste, la sociedad mexicana exigía la democratización del sistema político. En palabras de Huntington, podemos decir que el electorado mexicano exigía: “que la mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder sean seleccionados a través de limpias, honestas y periódicas elecciones, en las que los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a votar” (1994: 20). Es decir, lo que se necesitaba era un sistema electoral con competencia electoral.

José Luis Coronilla Beltrán

La construcción de la democracia mexicana así como del resto de las democracias latinoamericanas parece estar anclada a la tercera ola de democratización de Huntington. A estas tres olas democratizadoras las podemos identificar en los siguientes periodos: la “primer—extensa— ola de democratización 1828-1926, primer contraola 1922-1924; segunda —breve— ola de democratización 1943-1962, segunda contraola 1958-1975; tercera ola de democratización: 1974” (1994: 26) hasta la actualidad. Cabe aclarar, que cada sociedad latinoamericana que inicia la transición democrática lo hace en condiciones estructurales y de procesos político-sociales muy particulares.

Estas transformaciones recién señaladas para el caso mexicano se pueden ubicar en el año 1977, año en el que comienza la liberalización y posterior democratización del sistema electoral mexicano. Carina Perelli sostiene que:

El sistema electoral puede ser pensado como un contrato dentro del contrato de convivencia. Se trata de un cúmulo de procedimientos y reglas que fijan la manera en la cual la representación será reconocida, y dotada de legitimidad en una sociedad determinada. El sistema electoral fija los parámetros del juego político y, al estructurar el espacio y las reglas bajo las cuales dicha interacción deberá producirse, contribuye a determinar las formas que los actores políticos adoptan, las interacciones posibles y muchos de los elementos de la dinámica de un país” (2006: 204).

El dinero se convirtió en la piedra angular de la inequidad competitiva en el sistema electoral mexicano, así que si se pretendía legitimar la competencia electoral había que equilibrar las reglas del juego en la disputa por el voto.

Por tanto, en México se encontró que el financiamiento público podía ser el detonador de la construcción de un sistema electoral con un mayor grado democrático. La transferencia de dinero público fue la solución a la inequidad electoral y política que produjo la concentración de dinero en el partido hegemónico mexicano.

Sin embargo, el financiamiento público en otras partes del mundo pudo ser una barrera a la tentación que pudiesen tener los agentes económicos poderosos, los gobiernos extranjeros internos o externos y el crimen organizado de perturbar el *libre* funcionamiento de las instituciones democráticas del nuevo orden internacional posterior a la segunda mitad del siglo XX.

El camino a la institucionalización de la democracia mexicana exigió *a priori*, dotar de recursos económicos públicos a los partidos políticos, con el principal interés de reducir la brecha de inequidad en los procesos electorales de nuestro país, así como implementar un conjunto de reformas políticas que ayudó con el paso del tiempo a consolidar un sistema electoral democrático, que diera mayor acceso a los espacios de representación a los partidos políticos ubicados en la acera de la oposición, lo que supone el agregado de intereses de otros sectores sociales del país antes no considerados en la integración de las Cámaras.

2.1. Reforma electoral de 1977 y sus efectos

En México, el primer esfuerzo que se hace por orientar a nuestras instituciones electorales al nuevo patrón electoral internacional de la financiación pública de la política se realizó en el sexenio presidencial de José López Portillo en el año de 1977.

La reforma electoral se plasmó en el Artículo 41 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se reconoció la importancia de los partidos políticos nacionales como entidades de interés público: “los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral” (Diario Oficial. 1977: 2). Pilar de esta reforma y status que soportaría la institucionalización de estas organizaciones y justificara el derecho de los partidos a recibir prerrogativas cada vez más amplias en futuras reformas.

La “modernización” del sistema electoral que implicó la reforma génesis de 1977 significó “la multiplicación y diversificación de las fuerzas sociales en la sociedad”, con ello, permitió a la sociedad mexicana en vías de modernización crear una incipiente relación entre el Estado y los grupos sociales hasta entonces excluidos.

José Luis Coronilla Beltrán

En palabras de Huntington, la “comunidad política que alcanza una sociedad refleja la relación entre sus instituciones políticas y las fuerzas sociales que la integran” (1972: 19-20). A nuestro entender eso precisamente estaba ocurriendo en México.

La reforma de 1977 brindó el reconocimiento constitucional como entidades de interés público, indispensable para los partidos políticos en el periodo liberalizador, además de considerarlos como detentadores de derechos. Se determinó la razón de su existir con algunas misiones muy claras especificadas también el Artículo 41 constitucional:

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre y secreto y directo (Op. Cit. 1977).

Con base en el Artículo 41 constitucional, se vuelve fundamental la presencia de los partidos políticos para la búsqueda y distribución del poder, promoción y difusión de programas políticos, el arreglo de los disensos y conflictos sociales a través de la arena político-democrática.

Sin embargo, para el éxito de estas metas fue necesario ir haciendo reformas a la ley, que integraran a la equidad como una característica más de la competencia por el voto. Por tanto, otra modificación más hecha en 1977 al Artículo 41, se estableció que: “los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley” (*Ídem*). Podemos decir que aquí comienzan las prerrogativas en materia electoral puestas a disposición de los partidos políticos.

La reforma constitucional significó en el devenir la liberalización del sistema de partidos y del sistema electoral mexicano, y el comienzo de la transición del Estado autoritario a un Estado democrático, en el cual se ampliarían los espacios de representación, que esperaban ser ocupados por los partidos de oposición. El

José Luis Coronilla Beltrán

incremento en el total de diputados que conforman el poder legislativo de nuestro país se convertirá en un elemento a tener en cuenta, pues tendrá una relación directa con el cálculo del total de la bolsa de dinero a ministrar a cada partido político:

La Cámara de diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales (Ídem. 1977).

La importancia en sí de ésta reforma electoral no está en los resultados inmediatos que pudo provocar, sino que se convirtió en el primer gran esfuerzo serio por liberar el acceso a la oposición partidista para representar a la sociedad desde la esfera estatal. Por mínimo que parezca, esto significa un avance el proceso liberalizador de la política mexicana.

El 30 de diciembre de 1977, se publicó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE). Con ella se estableció una nueva figura jurídica que permitió a organizaciones sociales constituirse como partidos políticos “condicionados” y que les permitiría gozar de las prerrogativas que la Constitución política de nuestro país y la nueva LFOPPE, les confieren:

Artículo 31. La Comisión Federal Electoral convocará oportunamente, a quienes pretendan obtener su registro condicionado al resultado de las elecciones, a fin de que presenten sus solicitudes dentro de los plazos que señale la propia convocatoria, en la que se determinarán los requisitos para el trámite y resolución (Diario Oficial. 1977b: 4).

La información contenida en el Capítulo sexto Artículo 48 de dicha ley, correspondió a las prerrogativas a las que los partidos con registro oficial y registro condicionado tuvieron derecho a partir de entonces. Entre estas, se tuvo acceso permanente a radio y televisión, pudieron disponer de medios adecuados para la realización de sus funciones, también, contar con los elementos para las actividades encaminadas

José Luis Coronilla Beltrán

a la obtención del sufragio popular, a la exención de impuestos y además, a contar con franquicias postales y telegráficas (Op. Cit. 1977b: 5).

La Comisión Federal Electoral (CFE) fue la encargada (Artículo 49) de determinar las disposiciones pertinentes para el ejercicio de dichas prerrogativas. Así pues, se distinguen cuatro modalidades diferentes en las transferencias que recibirían los partidos, Sección A. Radio y televisión: del tiempo que por ley corresponde al Estado en los canales de radiodifusión; sección B. Publicaciones: mensuales y trimestrales para contribuir a la formación política de los ciudadanos; Sección C. Campañas electorales y propaganda: Los partido políticos, contarán con un número mínimo de carteles y folletos para difundir su programa político, así como mamparas para la pega de publicidad, dispondrán de un espacio físico para organizar reuniones públicas para solicitar el voto popular; por último, la Sección D. Impuestos y derechos: en los contratos de arrendamiento, compra o venta, donaciones, rifas y sorteos e incluso de las ventas por las publicaciones que vendan (Ídem. 5-6)

La reforma génesis de 1977 tomó en cuenta las coyunturas políticas electorales que modificaron la realidad electoral de esa etapa, obligando a hacer un ajuste a la ley, reorientándola a la dinámica democratizadora de la tercera ola de Huntington imperante en ese momento. Así, la reforma electoral del año 77 buscó transformar el *statu quo* priista, José López Portillo señaló en su primer informe presidencial. Reconoce en la reforma electoral:

Es una evaluación que apremia el perfeccionamiento de las instituciones democráticas, buscando que las minorías estén representadas en proporción a su número y que no sólo expresen libremente sus ideas, sino que sus modos de pensar puedan ser considerados al tomar decisiones las mayorías. O, en otras palabras, que el pensamiento de las minorías tenga significado político e influya en las decisiones gubernamentales (López Portillo. 2006: 15).

Así, la reforma electoral de 1977 fue la encarnación de la *modernización*, de la *tercera ola democrática* de la sociedad mexicana, al menos en una de sus columnas

vertebrales: el sistema electoral que determina la competencia y la competitividad en la competencia electoral y la asignación de los espacios representativos.

Cuando el sistema electoral experimentó metamorfosis en su estructura orgánica como consecuencia de una reforma del Estado se pretendió adaptar las reglas y procedimientos electorales (como lo fue el financiamiento público y privado a los partidos políticos) a los acontecimientos de la realidad siempre cambiante. Esta metamorfosis se presentó como un elemento secular de la vida de las estructuras políticas y susceptibles de evaluación o análisis.

Para conocer la importancia de la reforma de 1977, en este apartado sólo describiremos los datos referentes a los votos para diputados obtenidos por los partidos políticos ya existentes antes de la reforma electoral y los que se beneficiaron de la reforma para ser integrados de forma condicionada en el nuevo mecanismo electoral.

Así la reforma génesis publicada el 6 de diciembre del 1977, en la que se origina la apertura electoral del sistema político autoritario priista, tuvo el vigor de incorporar a los partidos políticos a rango constitucional, como “entidades de interés público” (Diario Oficial. 1977. 2) en el Artículo 41. Con base en ello, la nueva personalidad de las organizaciones políticas se plasmó de igual forma en la LFOPPE, publicada el 30 de diciembre de ese mismo año.

La institucionalización de los partidos políticos les brindó acceso permanente a los medios de comunicación y el derecho a contar con un mínimo de elementos en la competencia por el sufragio popular. Es decir, “dotar de derechos y prerrogativas a los partidos, liberalizar, transformar un órgano del Estado (la Cámara de Diputados), democratizar, en resumidas cuentas, crear un sistema de partidos” (Becerra, Salazar & Woldenberg. 2005: 136).

Con la reforma electoral de 1977 se institucionalizaron las prerrogativas a los partidos políticos, sin embargo, no se establecieron mecanismos de control sobre el origen y el gasto de los recursos de los partidos. La fiscalización aún no era tema de discusión en aquel momento.

José Luis Coronilla Beltrán

Para complementar los objetivos recién mencionados, el Congreso fue otro espacio donde los cambios se hicieron sentir. La reforma electoral incrementó a 400 curules la conformación de la Cámara de Diputados. Aunado a esto, el acceso a diferentes posturas políticas a las que antes de esta reforma estatal se les había obligado a vivir fuera del marco institucional y en algunos casos en la clandestinidad como es el caso del Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Partido Comunista Mexicano (PCM), respectivamente, fueron reconocidos en la modalidad recién creada de registro condicionado¹.

Los partidos políticos ahora como entidades de interés público con derecho a prerrogativas ministradas por el Estado, el registro condicionado a nuevos partidos políticos y el incremento de curules en el congreso, tuvieron un impacto positivo en las elecciones intermedias para diputados de mayoría relativa de 1979:

Comparativo de votos para diputados de mayoría relativa, antes y después de la reforma electoral de 1977

Partido	Votos 1976	Porcentaje	Votos 1979	Porcentaje
PAN	1,358,393	8.45	1,487,242	10.79
PRI	12,868,104	80.08	9,610,735	69.71
PPS	479,228	2.98	357,106	2.59
PARM	403,274	2.51	249,726	1.81
PDM			286,145	2.06
PCM			688,978	5.00
PST			293,511	2.13
Anulados	898,273	5.59	806,453	5.85
Total	16,068,901	100 ²	13,787,720	100

Fuente: Enciclopedia parlamentaria de México, (1997), volumen III, tomo 2: Legislación y estadísticas electorales (1814-1997), IFE, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados.

Como puede observarse, el impacto de la reforma en el proceso electoral de 1979, cumplió con los objetivos previstos *a priori*. Es decir, la reforma pretendía comenzar con el proceso de desconcentración del poder autoritario, abrir los canales de

¹ LFOPPE. Artículo 34. "El partido político con registro condicionado al resultado de las elecciones, obtendrá el registro definitivo cuando haya logrado por lo menos el 1.5% del total en alguna de las votaciones de la elección para la que se le otorgó el registro condicionado. El partido político que no obtenga el 1.5% perderá todos los derechos y prerrogativas que establece esta Ley". Código Federal de la Federación publicado el 30 de diciembre de 1977.

² Los porcentajes no corresponden a la sumatoria de cien por ciento, por los votos emitidos por candidatos no registrados.

José Luis Coronilla Beltrán

acceso a los partidos políticos de oposición con base en la regla del registro condicionado, que les concedió la oportunidad de competir en la elección, y ganar su registro definitivo, premisa que también se cumplió.

En el caso del Partido Comunista, éste logró obtener el 5% de la votación, obteniendo así el registro permanente. Como se puede observar, también, el Partido Acción Nacional, el principal partido opositor, incrementó los votos a favor de sus candidatos a diputados respecto de la elección anterior en un 2.34%. Otro efecto positivo, fue que el partido hegemónico perdió 1,334,422.38 votos, que representaron el 10.37% comparando dichos datos con la elección de diputados de 1976. Este hecho, a nuestro criterio, permite dar una evaluación positiva a los resultados obtenidos después de la reforma génesis. Parecía el colapso del sistema de partido hegemónico.

Cabe destacar, que la figura de diputados plurinominales se utilizó por primera vez en la elección de 79, a partir de que se introdujo en la reforma electoral de 1977, el mecanismo por el cual los partidos políticos opositores, con o sin registro definitivo pudieron acceder a espacios de representación en el Congreso, los resultados de esa votación fueron los siguientes:

Votos para diputados plurinominales en la elección de 1979		
Partido	Votos 1979	% 1979
PAN	1,523,728	11.04
PRI	9,411,682	66.19
PPS	387,036	2.80
PARM	305,704	2.21
PDM	293,117	2.21
PCM	702,903	5.09
PST	310,990	2.25
Anulados	866,072	6.28
Total	13,801,232	100.00

Fuente: Enciclopedia parlamentaria de México, (1997), volumen III, tomo 2: Legislación y estadísticas electorales (1814-1997), IFE, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados.

El nuevo principio de representación proporcional permitió el acceso a los puestos de representación en la Cámara de diputados a los partidos recién creados, como

José Luis Coronilla Beltrán

los partidos PDM, PCM y PST, con una participación mínima, empero, impensable en la política electoral mexicana antes de la reforma electoral de 1977.

Posteriormente, en la elecciones de 1982, en las que se elegiría presidente de la república, Senadores y Diputados, fue la segunda prueba de la reforma de 1977, en la que los resultados electorales presentaron una tendencia donde el PAN, principal partido opositor, fue ganando terreno al partido hegemónico mexicano:

Votación para diputados de mayoría relativa en 1982		
Partido	Votos	% de votos
PAN	3,691,200	17.52
PRI	14,591,026	69.27
PPS	393,999	1.87
PARM	283,411	1.35
PDM	483,865	2.30
PCM	925,848	4.40
PST	376,563	1.79
PRT	265,658	1.26
PSD	40,454	0.19
Total validos	21,064,526	99.95

Fuente: Enciclopedia parlamentaria de México, (1997), volumen III, tomo 2: Legislación y estadísticas electorales (1814-1997), IFE, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados.

Así, en la elección de 1982, el PAN obtuvo 17.52 puntos porcentuales, es decir, creció 6.73%, respecto de la elección intermedia de 1979. En cambio, el PRI, que tres años antes había logrado un puntaje de 69.71%, en 1982 prácticamente mantuvo la misma proporción: 69.27%. Es decir, el PRI no perdió su fuerza electoral en 1982, sin embargo el principal partido opositor si ganó votos frente al Partido Revolucionario Institucional.

La reforma electoral de 1977 cumplió el objetivo que se estableció *a priori*: generar una incipiente presencia de competitividad en la contienda electoral, después de reconocer las prerrogativas de los partidos políticos como el elemento que brinda una mayor equidad en la competencia por el voto.

José Luis Coronilla Beltrán

Con esa incipiente liberalización del Estado se celebraron las elecciones intermedias de 1985:

Votación para diputados de mayoría relativa en 1985		
Partido	Votos	% de votos
PAN	2,769,545	15.54
PRI	11,565,722	64.90
PPS	350,301	1.97
PARM	295,222	1.66
PDM	485,007	2.72
PSUM	574,727	3.23
PST	440,821	2.47
PRT	225,529	1.27
PMT	276,552	1.55
Total validos	17,820,100	95.31

Fuente: Enciclopedia parlamentaria de México, (1997), volumen III, tomo 2: Legislación y estadísticas electorales (1814-1997), IFE, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados.

Ocho años después, la reforma de 1977 había mostrado ser el mecanismo detonador de la desconcentración electoral a favor del PRI, con la ministración de prerrogativas para una mayor equidad competitiva. Sin embargo, la elección de 1985 se tornaba limitada para consolidar el propósito de integrar a la oposición a la competitividad electoral, el PAN el segundo en la lista de preferencias, no pudo mantener el crecimiento mostrado tres años (1982) atrás: pues obtuvo únicamente 15.54% del total de los votos, mientras que el PRI ganó el 64.90% de los votos. Ambos mostraron un decrecimiento. Sin embargo, esto no se explica por el desplazamiento de los votos hacia los demás partidos, sino por una reducción en la participación electoral de 1982 a 1985, es decir, de 21,064,526 votos válidos a 17,820,100 respectivamente. Dicho de otra forma, en 1985 solamente participaron el 84.59% de los votantes que participaron 1982.

2.2. Reforma electoral de 1986 y sus efectos

Casi una década después, el lunes 15 de diciembre de 1986, se publicó la nueva reforma electoral, que incrementó a quinientos el total de diputados que conformarían el Congreso, 300 diputados bajo el principio de mayoría relativa y 200 diputados bajo el principio de representación proporcional.

José Luis Coronilla Beltrán

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscriptoriales plurinominales (Diario Oficial. 1986: 2).

Posteriormente, en febrero de 1987, se publicó el Código Federal Electoral, que reemplazó a la LFOPPE. En el Artículo 61 se declaró a favor de los partidos políticos “el derecho al financiamiento público de sus actividades, independiente de las demás prerrogativas otorgadas” (Diario Oficial. 1987: 32), (La elevación a rango constitucional del financiamiento público a los partidos políticos, se llevó a cabo en reformas posteriores a la de 1986) para el completo cumplimiento de sus funciones, principalmente la electoral y un mayor grado de equidad en la disputa por las preferencias de la población en condiciones de votar.

Este Código estableció la primera fórmula por la cual se asignaron los recursos económicos destinados a los partidos políticos desde su concepción como entidades de interés público. Para este fin, la Comisión Federal Electoral determinó el costo mínimo de una elección después de hacer los estudios pertinentes. El total de la bolsa estimada sería multiplicado por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa, el resultado se dividiría en partes iguales: una mitad sería distribuida con base al número de los votos válidos que cada partido hubiese tenido en la elección pasada más reciente para diputados de mayoría relativa, y la otra mitad, se repartiría con base a los diputados federales que hubiesen tenido en la misma elección, por cualquiera de los dos sistemas (*ídem*):

II.-La cantidad que se distribuya según los votos se dividirá entre la votación efectiva para determinar el importe unitario por voto. A cada partido se le asignará esa cantidad tantas veces como votos haya alcanzado;

José Luis Coronilla Beltrán

III.-La cantidad que se distribuya según las curules, se dividirá entre el número de miembros de la Cámara de Diputados para determinar el importe unitario por cada curul. A cada partido se le asignará esa cantidad tantas veces como curules haya tenido. (*Ídem*)

La reforma del 1986-1987 tuvo capital importancia, al integrar el financiamiento público a las prerrogativas con que ya contaban los partidos políticos. En esta ocasión, las transferencias fueron más allá de subsidiar las actividades editoriales y el acceso a radio y televisión a los partidos políticos.

En cuanto a las prerrogativas con las que ya se contaba, se plasmaron en el Artículo 48 al 60, en los cuales se volvieron a considerar los mismos rubros que en la LFOPPE tomó en cuenta, “I.-Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión; II.-Gozar del régimen fiscal que se establece en este Código y en las leyes de la materia; III.-Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones”³ (Op. Cit. 1987. 31).

Con la reforma de 1986, se dio un paso atrás, pues en esta oportunidad el partido oficial desapareció la figura del registro condicionado, eliminando toda posibilidad de institucionalización de nuevas agrupaciones políticas. En el Capítulo Segundo, (del Artículo 29 al Artículo 38) que trata de la constitución y registro de los partidos políticos del nuevo Código Federal Electoral.⁴ Cabe resaltar, que los partidos políticos opositores que habían competido en la elección intermedia de 1979 fueron reconocidos por el criterio del registro condicionado.⁵ Así que la incipiente liberalización en ese sentido se marchitó casi una década después.

Otro elemento que ayudó a consolidar la regresión en la apertura electoral del sistema político mexicano, fue la llamada *cláusula de gobernabilidad*, que aseguraban al partido hegemónico la mayoría en el Congreso, ya que en el Artículo 54 constitucional, fracción segunda, se aseguró el derecho a que le fueran atribuidos

³ Véase Diario Oficial de la Federación publicado el jueves 12 de febrero de 1987.

⁴ Véase Diario Oficial de la Federación publicado el jueves 12 de febrero de 1987.

⁵ Véase Diario Oficial de la Federación publicado el viernes 30 de diciembre de 1977.

José Luis Coronilla Beltrán

diputados con el principio de representación proporcional a los partidos políticos que hayan superado el umbral de votación que permaneció en 1.5% de la votación total.

Posteriormente, en los incisos a) y c) de la Fracción cuarta, se estableció que los partidos políticos que hubieran tenido el 51% o más de la votación nacional efectiva y que su número de constancias de mayoría relativa representaran un porcentaje total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos, tendrían derecho a participar en la distribución de diputados de representación proporcional, y si ningún partido conseguiera el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanzaba, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serían asignados diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, respectivamente (Diario Oficial. 1986: 2).

Estas reglas del juego, parecían parciales a simple vista, fueron sin embargo, fueron completamente oportunas para el aún régimen de partido hegemónico, por lo que la contienda electoral de 1988 se desarrolló en medio del descontento y movilización social, pero de igual forma el PRI se aseguraba la mayoría en el Congreso:

Votación para diputados de mayoría relativa en la elección de 1988		
Partido	Total de votos	% de la votación
PRI	9,227,008	51.11
PAN	3,244,887	17.97
PFCRN	1,687,849	9.35
PPS	1,662,477	9.21
PARM	1,099,486	6.09
PMS	802,837	4.45
PDM	235,668	1.31
PRT	93,830	0.52
Total de votos válidos	18,054,621	100

Fuente: Enciclopedia parlamentaria de México, (1997), volumen III, tomo 2: Legislación y estadísticas electorales (1814-1997), IFE, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados.

A pesar de la regresión en la reforma de 1986, los datos oficiales dieron como ganador al partido heredero de la revolución con apenas un 51.1% de la votación total. Comparando estos datos con los de la elección de 1979, (la primera elección

José Luis Coronilla Beltrán

después de la reforma electoral de 1977) donde obtuvo el 69.71% de la votación total, el PRI en 89 había perdido un 18.61% de su base electoral.

Las dos reformas electorales hechas hasta ese momento (1977 y 1986), parecían estar surtiendo efecto, la competitividad en el proceso electoral era uno de los factores más importantes en la liberalización electoral del sistema autoritario. La institucionalización de los partidos políticos y su financiación pública, la ampliación de 300 a 500 diputados, y la ampliación del número de partidos políticos de oposición. Coyunturas políticas como la de 1989, daban forma a la transición democrática de nuestro sistema electoral.

Las nuevas reglas en la competencia cobijaron el triunfo del primer gobernador de la oposición en el Estado de Baja California Norte (Becerra, et al. 2005: 237). Nuestro país necesitaba instituciones electorales profesionales, sólidas y fuertes, que brindaran certeza y legalidad a los comicios electorales. La apertura democrática exigía ir más allá. El financiamiento público destinado a los partidos para el cumplimiento de sus funciones era tarea inacabada.

El impacto de la financiación de los partidos políticos en la elección presidencial de 1988, nos permite hacer la afirmación, de la reducción en la brecha económica entre el partido hegemónico y el resto. Sin embargo, las cifras que nos permiten fundamentar esa conclusión, no se encuentran en los acervos bibliotecarios o de forma digital, como anteriormente se había dicho. La información referente al financiamiento público o privado no está disponible, pues el estado no era algo que cuantificara y reservara para su consulta, es decir, esas cifras se manejaban de forma discrecional. Como es el caso de la elección de 1988.

La segunda reforma liberalizadora del sistema electoral mexicano de 1986, tampoco incluyó en sus ajustes a la Constitución ni a ley electoral mecanismos de fiscalización de las prerrogativas que se suministraban a los partidos políticos.

2.3. Reforma electoral de 1989-1990 y sus efectos

La reforma de 1990 se abrió paso con un marco normativo que permitió la creación de un organismo que se responsabilizaría de la organización de las elecciones a nivel federal y que estuviera en condiciones de dar certeza a los procesos electorales del país, para lo cual el Artículo 41 de la Constitución se complementó con seis párrafos más. El séptimo párrafo de esta reforma dice que: “Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal”, (Diario Oficial. 1990: 3). Así pues, en el marco constitucional se fundamentó la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), en ese mismo año; además, que este organismo “atendería lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos” (*Ídem*).

Para seguir renovando el sistema electoral mexicano, en la reforma del noventa, se contempló la creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En su Artículo 49, el COFIPE estableció los lineamientos específicos para la ministración del financiamiento a los partidos políticos, ya sea en su forma pública o privada así: “los partidos políticos nacionales, adicionalmente a los ingresos que perciban por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones, tendrán derecho al financiamiento público, de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código” (Diario Oficial. 1990b: 14).

Este nuevo reglamento especificó las reglas en las que se ejercería la obligación estatal de financiar todas las actividades de los partidos políticos con registro oficial; a continuación se exponen algunos párrafos que consideramos más importantes.

Para la ministración por el concepto de *actividad electoral*, el Consejo General del IFE determinaría el costo mínimo de una campaña para diputado y para senador. Estas cantidades serían multiplicadas, por el número de candidatos propietarios a diputados de mayoría relativa y por el número de candidatos propietarios a senadores registrados en los términos del COFIPE. A cada partido se le ministraría

José Luis Coronilla Beltrán

la cantidad que hubiese resultado de multiplicar el valor unitario por el número de votos que hubiera obtenido en la elección de diputados por mayoría relativa y en la elección de senadores respectivamente.

Cada partido recibiría el monto de su financiamiento en los tres años posteriores a la elección: la primera parte por el 20% del total; la segunda por el 30%, y la última por el 50%. Cada monto sería entregado según el calendario presupuestal. *Por actividades generales como entidades de interés público*, se distribuiría anualmente por partes iguales un monto adicional equivalente al 10%, a cada partido político para apoyar sus actividades generales (Diario Oficial. 1990b: 14).

Por concepto de *subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos* a cada partido se le otorgaría anualmente una cantidad equivalente al 50% del monto anual que perciba cada partido, por concepto de dietas que hubiesen recibido los diputados y senadores integrantes de su grupo parlamentario en el año anterior (Diario Oficial. 1990b: 15).

Por último, en cuanto a la *educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales* de los partidos políticos, podrán recibirían el financiamiento público que determinara el Consejo General del Instituto (*Ídem*).

En este mismo apartado del COFIPE, en la fracción quinta del inciso (d), se hace mención de la incipiente obligación de los partidos políticos a declarar sus gastos, elemento que se puede considerar como un paso adelante hacia lo que posteriormente se convertirá en la fiscalización del financiamiento.

Así mismo, las prerrogativas que antecedieron al financiamiento, como fue el acceso a las franquicias postales y telegráficas, se conservaron de la siguiente manera: “los partidos políticos disfrutarán de las franquicias postales y telegráficas, dentro del territorio nacional, que sean necesarias para el desarrollo de sus actividades” (Op. Cit. 1990b: 16), en el Artículo 53 del nuevo COFIPE. Este artículo se complementa con los Artículos 54, que especifica las reglas en cuanto a los derechos postales de

José Luis Coronilla Beltrán

los partidos políticos y el Artículo 55, que trata de las reglas a las que se sujetarán los derechos telegráficos de cada partido con registro oficial. El inciso (b) del Artículo 54 indicaba que:

b) Los partidos políticos acreditarán ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y ante las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, dos representantes autorizados por cada uno de sus comités para facturar el envío de su correspondencia ordinaria, su propaganda y sus publicaciones periódicas. La propia Dirección Ejecutiva comunicará a la autoridad competente los nombres de los representantes autorizados y hará las gestiones necesarias para que se les tenga por acreditados (*Ídem*: 16).

Otro elemento más, considerado como prerrogativa por la ley, es el tema del acceso a los medios de telecomunicaciones, como la radio y la televisión. Así, el COFIPE, en su Fracción primera, otorga la facultad a la “Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y a la Comisión de Radiodifusión [...] la producción y difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos [...]” (Op. Cit. 1990b. 3). Órganos adscritos al recién creado IFE.

El tiempo que se les dio a los partidos políticos en frecuencias de radio y en los canales fue limitado a sólo quince minutos mensuales. Sin embargo, este tiempo se incrementaría en épocas de campaña electoral: a cada uno de los partidos políticos, se le repartiría ese tiempo en radio y televisión extra, con base en el porcentaje de su fuerza electoral; indispensable para que los partidos políticos difundieran el contenido de sus plataformas electorales (*Ídem*).

Otro rasgo que nos permite suponer la intención liberalizadora de la reforma fue la creación del Tribunal Federal Electoral, establecida en el Artículo 41 constitucional, con el siguiente párrafo: “La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral” (Op. Cit. 1990: 3). Todo esto con el fin de evitar un acontecimiento electoral turbio y de polarización, como el vivido un par de años atrás.

José Luis Coronilla Beltrán

Así se complementó la tarea estatal de soportar económicamente las actividades partidistas en sus actividades ordinarias y las actividades tendientes a la búsqueda del voto.

La tercera generación de reformas electorales (1989-1990), contempló la creación del Instituto Federal Electoral, y la creación del Tribunal Federal Electoral, al que por mandato constitucional se le encomendó brindar legitimidad a las futuras elecciones como arbitrio autónomo.

La creación del COFIPE vino a remplazar al CFE vigente en las elecciones presidenciales de 1988. Este nuevo código significó la creación de un nuevo marco electoral, que incluyó al financiamiento público a los partidos políticos como premisa para fomentar la competencia democrática. De tal forma, se determinó que las ministraciones económicas hechas a favor de los partidos políticos se harían con base a cuatro rubros: a) por actividades electorales, b) por actividades generales, c) por subrogaciones de los legisladores del mismo partido, y, d) por actividades específicas, descritas en el anterior capítulo.

Esta nueva reforma electoral no fue discutida y aprobada solamente por los representantes públicos de extracción priistas, sino también por diputados y senadores de oposición, que ya tenían presencia en el Congreso.

Un año más tarde se pusieron a prueba las nuevas condiciones de la competencia electoral en las elecciones intermedias de 1991. La creación del IFE y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) reavivaron la confianza del electorado en los procesos electorales de nuestro país. Al menos eso reflejaron las cifras de ciudadanos que se dieron cita en las urnas el 18 de agosto de 1991, registrando un total de votantes de 24,032,482 (INE, estadística electoral de 1991), mientras que en la elección de 1988, los ciudadanos que votaron fueron 18,054,621 (Enciclopedia Parlamentaria 1814-1997). De acuerdo con Becerra, “más del 52% de los empadronados asistieron a las urnas en las elecciones intermedias, esto quiere decir que fueron a votar 4 500 000 mexicanos más que en las elecciones de 1988. [...] La tasa de participación aumentó 15%” (*Op. Cit.* 2005: 272).

José Luis Coronilla Beltrán

Así, el IFE, a través del Consejo General, el 29 de octubre de 1991, con base en el nuevo Código, asignó dinero público a las diferentes estructuras electorales con miras a equilibrar la disputa por los cargos públicos:

El presupuesto sería de 742 mil 564 millones de pesos, 343 mil millones eran para las actividades del propio IFE, entre los cuales 106 mil eran para el financiamiento público a los partidos y 399 mil millones para la elaboración del padrón y las nuevas credenciales para votar (Woldenberg. 1992: 113-114).

Las reformas electorales cumplían otro de sus objetivos: suministrar recursos públicos para equilibrar la competencia en las elecciones. Además, devolvió la confianza de los ciudadanos en los procesos electorales.

Cabe hacer mención de que a partir de este apartado, se cuenta con los datos del financiamiento público transferido a los partidos políticos para cada año, de tal forma que:

Financiamiento a partidos políticos por concepto de actividad electoral en 1991 (viejos pesos)		
Partido	Financiamiento	% de financiamiento
PAN	\$12,756,519,01	19.2%
PRI	\$34,299,467,06	51.7%
PPS	\$5,687,690,66	8.6%
PRD	\$2,761,414,83	4.2%
PFCRN	\$6,214,378,48	9.4%
PARM	\$4,580,469,42	6.9%
Total	\$66,297,939,48	100.0%

Fuente: Enciclopedia parlamentaria de México, (1997), volumen III, tomo 2: Legislación y estadísticas electorales (1814-1997), IFE, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados.

En el año electoral de 1991, se fijó una bolsa de financiamiento de \$66,297,939,48 de viejos pesos, para la contienda electoral, en la que el PRI recibió el 51.7% (\$34,299,467,06) del total de la bolsa. El PAN, que en ese momento era el partido político opositor con mejores transferencias económicas del Estado, en ese año recibió \$12,756,519,01 de viejos pesos, equivalentes al 19.2% del total de financiamiento público en 1991. El recientemente constituido PRD, se presentaba a su primer proceso electoral en 1991. Para ello se le otorgó \$2,761,414,83. Dicho de

José Luis Coronilla Beltrán

otra forma, 4.2% del total de financiamiento para ese año. El 24.9% restante del total de la bolsa repartida en 1991, se distribuyó entre el resto de los partidos políticos con registro oficial para esa elección.

Con estos recursos los dos principales partidos del país, se presentaban a disputar el voto en la elección intermedia de 1991:

Votación para diputados de mayoría relativa en la elección de 1991		
Partido	Votos	% de votación
PAN	4,042,316	17.67%
PRI	14,051,349	61.43%
PPS	411 848	1.80%
PRD	1,900,750	8.31%
PFCRN	990,440	4.33%
PARM	489,732	2.14%
PDM	248,431	1.09%
PRT	135,360	0.59%
PEM	329,714	1.44%
PT	258,595	1.13%
Votos validos	22,858,535	100%

Elaboración propia con datos obtenidos del INE (<http://www.ine.mx>).

La diferencia en esta ocasión fue que la mayoría priísta en la Cámara de Diputados fue conseguida por medios electorales democráticos y con una amplia participación ciudadana, así como nuevas estructuras institucionales autónomas organizadoras y rectoras de la elección intermedia.

El desarrollo histórico de reformas electorales, de prerrogativas y posteriormente aplicación del financiamiento, fueron unos de los factores que sirvieron para destrabar la competencia electoral y abrir el camino para una transición democrática.

Una vez concluido el periodo autoritario 1977-1991, (denominado así en este trabajo recepcional), en el que se llevaron a cabo tres reformas electorales (1977, 1986 y 1989-1990), que tenían entre sus objetivos liberalizar las estructuras electorales de este país, las principales diferencias en los ordenamientos legales son:

José Luis Coronilla Beltrán

Reconocimiento jurídico a los partidos políticos como entidades de interés público, personalidad jurídica fundamental para que el Estado dotara a los partidos políticos del derecho a recibir, en una primera etapa, transferencias de prerrogativas para el sostenimiento de sus actividades electorales, en un segundo momento, se les dotó de financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades electorales tanto como de sus actividades ordinarias. Se creó también la primera fórmula para la asignación de los recursos a transferir.

Se creó la figura de diputados de representación proporcional, mecanismo por el cual los partidos políticos opositores pudieron acceder a espacios de representación popular en el Congreso.

Se abrió la puerta para que partidos políticos opositores sin registro, pudieran obtenerlo, en un primer momento de forma condicionada a los resultados electorales para posteriormente conseguir el registro definitivo.

Además, se creó el Instituto Federal Electoral, para ser la entidad autónoma encargada de la planeación, organización y desarrollo de los procesos electorales, dando imparcialidad y legalidad a éstos.

Capítulo 3: Evolución histórica del financiamiento público a los partidos políticos, aplicación y efectos, en el periodo de transición democrática 1993-2000

Introducción

Una vez que el financiamiento público destinado a financiar las actividades propias de los partidos políticos mexicanos fue incorporado en las leyes electorales (Constitución, COFIPE), como un elemento más del sistema electoral mexicano, permitió que la competencia electoral tuviera gradualmente un menor grado de inequidad económica en la disputa por los votos, sin embargo, esta incipiente equidad en el presupuesto gastado por cada partido político en las campañas electorales, contribuyó a generar un estado de liberalización en las reglas del juego electoral, debe resaltarse que el sistema electoral es apenas una de las formas en las que el cambio político se manifestó:

Desde esta óptica, puede entenderse por qué la mexicana ha sido una transición basada, principalmente, en la interacción entre el sistema electoral y el sistema de partidos políticos. Se trata de un proceso en el que cada cambio a los procedimientos electorales ha reforzado a los partidos y éstos, a su vez, han empujado por nuevas mudanzas en el sistema electoral: todo ello, agregando el aprendizaje y la confianza creciente de los electores en el poder de su voto, (Merino. 2003: 21).

Extintas las reglas metaconstitucionales de la contienda electoral del régimen autoritario, el sistema electoral mexicano se encontró en condiciones de dar transparencia y legitimidad a los procesos electorales.

Sin embargo, la transición mexicana presentó tres características particulares respecto a otras transiciones en el mundo según Mauricio Merino:

En lugar de ser una transición pactada, la mexicana ha sido, por llamarla de alguna manera, una transición *votada*; además no ha habido -como si lo hubo en otros caso- una ruptura con el régimen anterior, sino que, por el contrario, el cambio se ha basado en la apertura gradual y continua; por último, en vez

José Luis Coronilla Beltrán

de una transformación de las reglas del juego, lo que ha ocurrido ha sido la recuperación de las instituciones ya existentes. (Op. Cit. 2003: 15)

De tal forma, en este capítulo observaremos que el periodo de transición democrática permitió que los partidos políticos opositores mexicanos tuvieran un mayor índice de votación en cada elección entre 1993-2000, principalmente en las elecciones intermedias de 1997 y por supuesto en la elección presidencial del año 2000, para el primer caso (1997), se notó un acercamiento considerable entre el PRI y el PAN su principal competidor y partido opositor, expresado en los votos obtenidos en aquella elección; empero, en la elección de 2000, se consolidó la competitividad, es decir, se logró que el *segundo* competidor le pudiera ganar al histórico primer lugar.

Los resultados electorales en 1997 y 2000 encuentran varios factores causales, entre los cuales podemos observar al financiamiento público a los partidos políticos como uno de los factores causales más importantes en la transición democrática de nuestro país.

3.1. Reforma electoral de 1993 y 1994 y sus efectos

En la reforma constitucional del tres de septiembre de 1993 se modificó el Artículo 41, al que se le agregó el párrafo sexto, único párrafo adicionado al contenido ya existente. Por primera vez se hace referencia al tema del financiamiento en un plano constitucional. El objetivo fue reforzar lo ya contenido en la ley electoral (CFE) de 1986, En la versión de 93 se determinó que: “La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales” (Diario Oficial. 1993. 3). Este nuevo complemento en cuanto a los recursos de los que dispondrían los partidos políticos mexicanos, asentaría aún más las reglas al sistema de financiamiento de los partidos políticos para sus campañas electorales.

Con la reforma electoral del año 1993 se aceptó que la contienda electoral se daba en un total desequilibrio de recursos económicos, Así. la nueva actualización jurídica electoral “representó un reconocimiento de las condiciones desiguales de la

José Luis Coronilla Beltrán

competencia que habían predominado por décadas, abrió la posibilidad de hacer campañas políticas en condiciones más justas” (Meixieiro, 2010: 8).

A este mismo artículo se le agregaron ocho párrafos nuevos, los cuales especifican las atribuciones del Tribunal Federal Electoral. La importancia de la reforma al Artículo 41 constitucional de 1993, estribó en que buscó poner certeza jurídica a los procesos y procedimientos electorales, además de resolver las impugnaciones que surgieran de éstos.⁶

Consecuentemente, a la reforma del Artículo 41 constitucional, en el COFIPE, que se reformó en septiembre del año 93; se mantuvo en 1.5% el umbral de votación mínima para que los partidos pudieran mantener el registro y por consiguiente se ganaran también el derecho a recibir financiación pública.

En el financiamiento público se expandieron las modalidades por las que se podrían hacer de recursos los partidos políticos el nuevo Artículo 49: “a) Financiamiento público; b) Financiamiento por militancia; c) Financiamiento de simpatizantes; d) Autofinanciamiento; y e) Financiamiento por rendimientos financieros” (Diario Oficial. 1993b: 8).

En el segundo párrafo del Artículo 49 del COFIPE de 1993, se agregaron las primeras restricciones plasmadas en la ley, que prohíben la transferencia de recursos privados a los partidos políticos.

Quedando así, (COFIPE 1993, Artículo 49, párrafo segundo) prohibidas las aportaciones en efectivo o en especie a toda persona o que por interpósita persona y en ninguna circunstancia, bien fuera de alguno de los tres Poderes de la Unión; de alguna dependencia gubernamental o institución descentralizada; de persona o partido político extranjero; de organismo internacional de cualquier naturaleza, de iglesias, agrupaciones religiosas o de alguno de sus miembros, personas que vivan en el extranjero, y por último, de empresas mexicanas de carácter mercantil (*Ídem*).

⁶ Véase Diario Oficial de la Federación, viernes 3 de septiembre de 1993. p.3.

José Luis Coronilla Beltrán

Además en el Artículo 49 párrafo séptimo, se sumó un quinto rubro, para contar con una mayor especificidad de las actividades de cada partido que serán financiadas por el Estado, “a) Por actividad electoral; b) Por actividades generales como entidades de interés público; c) Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos; d) Por actividades específicas como entidades de interés público; y, e) para el desarrollo de los partidos políticos” (Diario Oficial. 1993b: 9).

El COFIPE de 1993, en el rubro *por actividad electoral*, se adicionó con una fracción que abrió la posibilidad para que los montos transferidos a los partidos, podrían ser incrementados por el Consejo General “según lo estime necesario y tomando como punto de referencia los índices de inflación que determine la autoridad competente” (*Ídem*). Los desequilibrios económicos que pudiesen disminuir el poder adquisitivo del peso mexicano fueron un factor importante en el incremento anual del financiamiento a los partidos.

Paralelamente, se hicieron restricciones más amplias a las aportaciones que pudieran hacer terceros y tuvieran como destino la financiación de los partidos políticos, la cual podía ser usada para cualquiera de sus actividades. Para estas aportaciones cada partido tuvo plena libertad para fijar internamente las cuotas mínimas y máximas que podían aportar sus mismos candidatos, los militantes o los afiliados. Esta sería la primera vía para obtener recursos privados; las donaciones, de simpatizantes sería la segunda; las aportaciones de los terceros tendrían que ir acompañadas de recibos foliados donde el partido pudiera comprobar los datos del donante y los montos de las donaciones ya fueran en efectivo o en especie, según el inciso b), Fracción I y II del Párrafo 11 del Artículo 49 del COFIPE de 1993:

I. De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos en los que se hará constar los datos de identificación del aportante, salvo que hubieran sido obtenidas mediante colectas [...]. No obstante lo anterior, los partidos políticos podrán recibir aportaciones de personas no identificadas cuyo monto total no exceda de una cantidad equivalente al 10% del financiamiento público total otorgado a los partidos.

José Luis Coronilla Beltrán

II. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables (Diario Oficial. 1993b: 10).

Las aportaciones que se hicieran de forma individual por personas físicas o morales, tendrían un tope por año del “5%, del monto total del financiamiento público otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda” (Ídem: 10), redactado en la Fracción III, del inciso b) incluido en el párrafo 11.

El autofinanciamiento se sujetó a las capacidades de cada partido para poder montar actividades promocionales como juegos y sorteos, espectáculos, conferencias, ventas editoriales o ya sea de bienes o servicios de los cuales pudiese obtener ingresos. Una cuarta forma de hacerse de recurso privados es la que se obtendría de los rendimientos financieros ofrecidos por una institución financiera privada. Los partidos utilizaban su patrimonio o las aportaciones del financiamiento público o privado como garantía (*Ídem*).

En el COFIPE de 1993 se ve una mayor determinación para empezar a conocer el origen y destino de los ingresos de cada partido. La tarea fiscalizadora del Estado se encuentra en el Artículo 49-A del COFIPE, publicado el 24 de septiembre de 1993. Se obligó a los partidos políticos a presentar a la Comisión de Consejeros designada por el Consejo General del IFE, los informes del origen y destino que tuvo el financiamiento, tanto público como privado, tomando en cuenta su figura jurídica de entidades de interés público. (1993b: 11).

En cuanto al tiempo que tuvieron los partidos políticos para presentar los informes sobre sus ingresos y egresos al Consejo General del IFE, fue de noventa días posteriores al último día de diciembre del año del ejercicio que se reportó (*ídem*).

Por otra parte, las demás prerrogativas a las que tuvieron derecho los partidos políticos mexicanos serían ministradas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Radiodifusión del IFE, pues la última tendría a su cargo la obligación de la producción y difusión de los programas de radio y televisión así como las aperturas de los tiempos correspondientes. Sin embargo, para este momento, en el Artículo 48, la reforma hecha al COFIPE extendió las

José Luis Coronilla Beltrán

facultades de las agrupaciones políticas con registro federal para poder por si mismos comprar tiempo en medios como prensa, radio y televisión. Las intenciones regulatorias de esta reforma también se harían presentes en esta nueva capacidad de los partidos, pues sería el IFE el que ofrecería un catálogo de tiempos disponibles y tarifas para su contratación (*Op. Cit.* 1993b: 7).

La oportunidad que de ese momento en adelante tuvieron los partidos para poder comprar tiempo de transmisión para difundir sus plataformas políticas encontró su fundamento en el COFIPE del 1993, el cual contenía las reglas puntuales para la adquisición de este servicio.

Otro elemento a destacar es el establecimiento de topes al gasto de las campañas políticas de los partidos en el Artículo 182-A⁷, dice que: “en la propaganda electoral y en las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección determinen el Consejo General y las Juntas Ejecutivas correspondientes” (*Op, Cit:* 23). En los incisos a), b) y c) del Párrafo segundo sostiene que quedarán incluidos como gastos de campaña:

a) Gastos de propaganda:

I. Comprende los realizados en varadas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;

b) Gastos operativos de la campaña:

I. Comprende los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares; y

c) Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión:

⁷ Véase anexos.

José Luis Coronilla Beltrán

I. Comprende los realizados en cualquiera de estos medios tales como mensajes, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto. (Diario Oficial. 1993b: 23).

En el primer nivel de reformas constó de dotar de recursos públicos a los partidos políticos, al reconocerlos como elemento indispensable para la vida democrática de un país, dicho de otra forma, a través de estos medios se resolvía en algún sentido importante el problema de la inequidad en la competencia. Los autores responsables de la reforma de 1993 se daban cuenta que se abría un problema que viene con la financiamiento de la política. Lo que podemos ubicar en un segundo nivel de reformas la reglamentación de cómo debe gastarse el dinero público y privado de los partidos. Así, aparece la obligación de cada partido político a reportar los ingresos y los gastos al IFE, así como, el control sobre el dinero gastado en la busca por el voto, es decir, el tope en los gastos de campaña era determinado por el IFE; se encuentran es este segundo nivel de reformas.

El año de 1994 nace con algunos problemas que en el futuro ha servido de punto de referencia en el tratado de diferentes aspectos de la vida del país. El noventa y cuatro fue el año que en sus primeras veinticuatro horas, engendró el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Empero, no serían los únicos acontecimientos relevantes de ese año, también se tiene que mencionar el asesinato de Luis Donaldo Colosio Murrieta y por supuesto, la reforma electoral al Artículo 41 de la Constitución de nuestro país, artículo con el que hemos trabajado a lo largo del presente capítulo.

Se reformaron solamente los párrafos octavo y noveno de la Constitución que describieron las funciones de las que dispuso a partir de ese año el Instituto Federal Electoral, en su deber de llevar acabo las elecciones para los cargos de elección popular en el país, con la capacidad y autoridad de ofrecer “certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad” (Diario Oficial. 1994: 2) de los comicios electorales posteriores a la reforma de 1994. Un elemento central para esto fue, la apertura para que el órgano superior de la dirección del IFE, contara con la

José Luis Coronilla Beltrán

integración de consejeros ciudadanos. Así, mismo el párrafo décimo séptimo, se reformó con el objeto de reforzar el desempeño del Tribunal Federal Electoral; el décimo octavo toca el tema de requisitos, reglamentos y procedimientos por el cual se elegiría a los consejeros ciudadanos.⁸ En consecuencia, las reformas hechas al COFIPE el tres de junio de ese mismo año son en ese mismo sentido.⁹

En ese mismo año, en cuanto al dinero público el paso fue dado en materia de fiscalización de los recursos económicos usados por los partidos políticos en las competencias electorales, edificando la normatividad para el establecimiento de topes máximos de gasto de campaña. En el COFIPE, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de mayo de 1994, se reformó el párrafo primero y sexto del Artículo 182-A, quedando así:

1. Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerden el Consejo General, y aprueben los Consejos Locales y Distritales correspondientes. (Diario Oficial. 1994b: 6)

Si bien, la reforma electoral de 1994, no fue tan extensa en cuanto al financiamiento público se trata, la importancia que tuvo en esa ocasión, se debió a que el proceso democratizador del sistema electoral exigió por una parte, la distribución de dinero público que equilibrara la disputa por el voto, así como, para el resto de las tareas que han quedado manifiestas en la ley de nuestro país.

Los reglamentos jurídicos para la transferencia de financiamiento público y privado descritos en el COFIPE de 1993. Así, como el resto de las prerrogativas otorgadas a los partidos políticos permanecieron sin cambios en la reforma de 1994.

El recorrido de las reformas electorales hechas hasta este punto, se vio reflejado en la competencia electoral de varias formas, una de ellas fue la distribución de las

⁸ Véase, Diario Oficial de la Federación publicado el 19 de marzo de 1994.

⁹ Véase, Diario Oficial de la Federación publicado el 3 de junio de 1994

José Luis Coronilla Beltrán

victorias por partido en los procesos electorales. Tomando como punto de referencia las elecciones de los diputados federales por el principio:

De mayoría relativa, realizadas en los treientos distritos en los que se encuentra dividido el país. [...] En 1985 el PRI se llevó la victoria en 289 distritos el PAN en 9 y el PARM, [...] en 2 distritos electorales. [...] Así en 1988 el PRI triunfó en 201 distritos, mientras que el FDN lo hizo en 75 y el PAN en los 25 restantes. La elección federal de 1991. [...] El PRI triunfó en 290 distritos, mientras que el PAN lo hizo en los 10 restantes. (Valdés Zurita. 1995: 32)

A primera vista, podemos observar que el sistema de partido hegemónico mexicano transitaba a la categoría sartoriana de partido predominante, el PRI, perdió su estado de confort en la competencia electoral, pues la transición liberalizadora permitió que la oposición ganara distritos que históricamente habían sido ganados por el PRI.

Si bien, aún permanecían lejos porcentualmente del principal partido de nuestro país, los partidos políticos opositores reconocidos por la constitución y financiados con recursos públicos para el cumplimiento de sus funciones, electoralmente eran ya unos competidores eficaces. Dicho financiamiento se fijó de la siguiente manera:

Financiamiento público a los partidos políticos en 1994, en nuevos pesos		
Partido	Financiamiento	% de financiamiento
PRI	65,553,759.81	64.2%
PAN	18,845,757.61	18.5%
PRD	8,423,748.25	8.3%
PPS	2,112,540.65	2.1%
PFCRN	4,806,519.58	4.7%
PARM	2,291,432.32	2.2%
Total	102,033,758.22	100.0%

Fuente. Elaboración propia con datos obtenidos en Diario Oficial de la Federación.1994c publicado el 14 de enero. Acuerdo sobre el financiamiento público a los partidos políticos en los términos del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. El financiamiento para los siguientes partidos políticos PT, PDM, PVEM, no se especificó en esta publicación del DOF.

José Luis Coronilla Beltrán

Con base en el COFIPE que se reformó en 1993 y 1994, se determinó el financiamiento para la elección de 1994, en el que a partir de la determinación del costo unitario del voto, se multiplicaría por el total de los votos obtenidos para diputados de mayoría relativa que cada partido haya obtenido en la elección inmediata pasada (1991). De tal forma, del financiamiento público de 1994, el PRI obtuvo el 64.2% del total de financiamiento y sus más cercanos competidores PAN y PRD, obtuvieron 18.5% y 8.3% respectivamente.¹⁰

El financiamiento¹¹ de los partidos políticos en la campaña electoral de 1994, mostró que aún había una gran diferencia económica entre el partido del Estado y el resto de los partidos, sin embargo, dicha diferencia económica era una expresión de lo establecido en la Constitución Política y en el COFIPE. El financiamiento público fue uno de los factores que convirtió a los partidos políticos opositores en competidores electorales un poco más eficientes; como lo podemos observar en la siguiente tabla:

Votación para diputados de mayoría relativa en la elección de 1994		
Partido	Votos	% de votación nacional
PRI	16,851,082	48.58
PAN	8,664,384	24.98
PRD	5,590,391	16.12
PT	896,426	2.58
PDM	148,279	0.43
PPS	231,162	0.67
PFCRN	379,960	1.10
PVEM	470,951	1.36
PARM	285,526	0.82
Total¹²	34,686,916	100

Fuente: Instituto Nacional Electoral, <http://www.ine.mx>

¹⁰ Votos para diputados de mayoría relativa en la elección de 1991, el PRI recibió 14,051,349 (61.43%), el PAN obtuvo 4,042,316 votos (17.67%) y el PRD tuvo 1,900,750 votos (8.31).

¹¹ En este apartado consideramos solamente al financiamiento de 1994, pues hemos trabajado únicamente con el financiamiento para gasto de campaña, de tal forma no se consideró el financiamiento de 1993.

¹² La sumatoria no corresponde al total, pues el "total" contiene los votos nulos que corresponden a 1,121,006 y los votos por candidatos no registrados fueron un total de 47,749. Por tanto, los porcentajes tampoco corresponden al cien por ciento, por la misma situación.

Una mayor equidad en el financiamiento público para gastos de campaña en la elección de 1994, demostró ser un factor explicativo de la competitividad electoral de los partidos políticos, donde el principal partido (PRI) en México, redujo su porcentaje de votación a 48.58% en la elección para diputados de mayoría relativa en 1994, una pérdida de 12.42% respecto la elección de 1991; mientras que su más cercano competidor (PAN) incrementó su porcentaje en la votación, pues en la elección de 1991, en la que terminó en segundo lugar con 18%, tres años más tarde (1994), tuvo un porcentaje en la votación de 24.98, ganó 6.98 puntos porcentuales; mientras que el PRD reafirmó su tercer sitio en la escena política nacional, en 1991, obtuvo solamente un 8% de las preferencia y tres años más tarde se colocó con un porcentaje de 16.12, es decir, duplicó su presencia en las preferencias del electorado.

La nueva realidad en la competencia por el voto popular de 1994, dio por resultado, en palabras de Sartori, mayor madurez de la competencia, dando un mayor grado de calidad en la competitividad electoral en la elección de 1994. Dicho de otra forma, la pérdida súbita de votos priísta en 1988 (51.10% de la votación), en 1991 el PRI se recuperó (61.43% de la votación), motivó algunos a pensar que la victoria priísta con sabor a derrota en 1988, era una expresión únicamente de la coyuntura social encabezada FDN, sin embargo, en 1994, una vez más se volvieron a mover los resultados en contra del PRI, quedando únicamente con 48.58% de las preferencias electorales.

En cuanto a la información origen-destino del financiamiento para el año 1994, no existe en las bases de datos de ahora llamado Instituto Nacional Electoral.

3.2. Reforma electoral de 1996 y sus efectos

La liberalización electoral habían mejorado la competitividad entre los partidos políticos, con ello la transferencia de recursos monetarios para sus actividades, empero, en 1994, la diferencia entre el PRI y los demás partidos políticos, aún era bastante considerable. En la elección en la que se eligió a Ernesto Zedillo como Presidente de la República, el gasto electoral del partido predominante para la

José Luis Coronilla Beltrán

elección de diputados, representó el 81.24%, para la elección de senadores el porcentaje de su gasto fue de 77.25, mientras que en la elección presidencial el gasto llegó al 71.40%, del total de gasto para cada elección.

Por tal motivo, una de las principales discusiones en torno a la aprobación de la reforma de 1996, era reducir aún más la brecha de financiamiento entre los partidos de oposición y el partido *cobijado* por el Estado.

Consecuentemente, la reforma electoral de 1996, también llamada reforma “definitiva”, cobró trascendental importancia, ya que fue:

Una transformación del orden jurídico y del marco legal electoral mexicano, ya que terminó con la participación y control gubernamental en el proceso de organización de las elecciones federales que se había mantenido por varias décadas. El gobierno cedió el dominio sobre la administración electoral y aceptó no estar ni siquiera representado con voz en los órganos electorales (Meixiciro Nájera y Pliego Moreno. 2010: 9).

En el año de 1996 se tuvo una exhaustiva revisión al Artículo 41 (al menos eso se pensó en aquel instante), que derivó en la reforma constitucional al mencionado artículo, reformando a partir del segundo párrafo en adelante; con el objetivo de que de una vez por todas, en materia electoral, y principalmente el financiamiento en cualquiera de sus formas, se convirtiera en ese salto de calidad en la competitividad electoral, que aún se encontraba distante.

Así que para ello se agregó un nuevo párrafo segundo, convirtiendo el anterior párrafo dos como una fracción de éste: “La renovación de los poderes Legislativos y Ejecutivos se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, [...]”.

Dichos procedimientos electivos tendrán que celebrarse a partir de que cada partido político con registro oficial promueva a sus candidatos a ocupar los puestos de representación, derecho que pertenece solamente a los partidos políticos, “fracción I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos

José Luis Coronilla Beltrán

nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales”¹³
(Diario Oficial. 1996: 2)

Con el objeto de controlar que los partidos políticos se vieran tentados a allegarse de grupos de interés o del crimen organizado e incluso de intereses extranjeros, al anterior párrafo tercero (el resto del párrafo permaneció igual) se le agregaron un par de líneas, “sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos” (*Ídem*), especificando que sólo los ciudadanos y de forma individual, podrían afiliarse a la institución política de su preferencia, así, enriqueciendo el marco jurídico electoral que en caso que así fuera, esté en facultades de sancionar acciones de grupos nocivos que pudieran restar libertad, equidad, legalidad y autenticidad al ejercicio electoral y democrático (elementos que el financiamiento público pretende reforzar), favoreciendo a un partido político.

Consecuentemente, el Artículo 41 constitucional se hizo de una segunda fracción que establece el derecho a las prerrogativas que financiarán los partidos políticos para el ejercicio de todas sus funciones:

Fracción II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se ejecutará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado (Diario Oficial. 1996: 2).

El párrafo cuarto de esta misma reforma, alude también al financiamiento del que se podrán hacer los partidos que conserven el registro después de cada proceso electivo:

¹³ Las negritas son más, tiene el objetivo de remarcar el fragmento añadido al anterior párrafo dos, ahora fracción I, del nuevo párrafo dos del Artículo 41, reformado en 1996.

José Luis Coronilla Beltrán

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme [...] a lo que disponga la ley (Diario Oficial. 1996: 3).

El mismo párrafo cuarto se adicionó con tres incisos (a, b y c) que detallaron quién o quiénes establecerían la fórmula con la que se calcularía la bolsa a repartir y el porcentaje a ministrar a cada partido político nacional:

En el a) se estableció que el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral fijaría el monto de financiamiento a los partidos políticos por el concepto de actividades ordinarias permanentes, a partir del cálculo de costos mínimos de campaña, una vez fijado, el total del financiamiento se distribuiría con el criterio de 30% de forma igualitaria y el 70% de forma proporcional a los votos obtenidos en la elección para diputados de mayoría relativa inmediata pasada. En el inciso b) que describe lo referente al financiamiento para actividades electorales equivaldría a una cantidad igual al monto del financiamiento público para actividades ordinarias de ese mismo año. Por último, se le reintegraría un porcentaje de los montos erogados por los partidos políticos bajo el concepto de actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, de igual forma, para las actividades editoriales (*ídem*).

Así mismo, el párrafo quinto de este artículo estableció límites a los gastos de campaña de los partidos políticos, establecía criterios en los que se debía de ejercer la donación o aportaciones económicas que los simpatizantes de los partidos quisieran hacer:

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban

José Luis Coronilla Beltrán

imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones. (Diario Oficial. 1996: 3)

Un elemento a destacar es el avance en materia fiscalizadora, en este mismo párrafo se advirtió que la ley (Constitución, COFIPE) vigilaría el origen y el uso de todos los recursos con que se financiaría a los partidos políticos, de la misma forma, se hizo cargo de señalar las sanciones que deberían imponérseles a los partidos políticos infractores de esta disposición.

Paralelamente, se modificó el Artículo 49 del COFIPE en el inciso (a) del párrafo primero, para reflejar ésta misma consideración, el financiamiento público prevaleció sobre los otros tipos de financiamiento destinado a los partidos políticos en México. (Diario Oficial. 1996b: 12), dejando igual al resto de los incisos del párrafo primero de dicho artículo.

Sin embargo, que el financiamiento privado no tuviera la misma importancia en el ingreso de los partidos políticos, no implicaba que no se le hubiera prestado atención a regularlo con la reforma en turno, por tanto, los párrafos tercero y cuarto del Artículo 49 del COFIPE de 1994 delinearon más las reglas del financiamiento privado; prohibiendo las aportaciones de personas no identificadas, salvo que se obtengan recursos de colectas echan en vía pública; y las aportaciones en efectivo hechas por los simpatizantes ahora sí podrían ser deducibles de impuesto hasta un 25%, respectivamente (*Ídem*. 1996b: 12).

Conjuntamente a lo antes descrito, el párrafo sexto se reformó, imponiendo controles de vigilancia en el origen y el destino de sus recursos económicos:

Para la revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como para la vigilancia del manejo de sus recursos, se constituirá la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas. Esta comisión funcionará de manera permanente (*Ídem*).

José Luis Coronilla Beltrán

El punto medular de esta reforma fue el control sobre los ingresos y egresos de las transferencias en efectivo de los partidos, por ello, la necesidad de crear un organismo dedicado a fiscalizar los recursos públicos y privados de los que dispongan los partidos políticos, como lo señaló el párrafo sexto del Artículo 49 del COFIPE de 1996, recientemente descrito.

Se reformaron también los incisos del párrafo séptimo del Artículo 49 del COFIPE del 1996, que estableció los criterios y fórmulas a los que se sujetó el total de financiamiento que recibiría cada partido político con registro oficial:

En el inciso a), Fracción primera, se describe que: para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, el Consejo General del IFE, sería quien determinara anualmente (fecha sin establecer), los costos mínimos para la campaña de diputados, senadores y Presidente, respectivamente, con base a los costos aprobados para el año inmediato anterior, con la posibilidad de actualizarlos usando la Fracción sexta (Diario Oficial. 1996b: 12).

El costo mínimo de una campaña electoral para diputado, sería multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión; para el costo de una campaña de senador, se utilizaría el mismo procedimiento; para el costo de la campaña para presidente, se utilizaría el costo mínimo de gastos de campaña; para diputado se multiplicaría por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que dura la campaña de Presidente. Tomando en consideración el índice nacional de precios al consumidor, según el Banco de México (*Ídem*: 12).

Una vez determinado el costo anual del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, el 30% de la cantidad total, se ministraría en forma igualitaria, a cada partido con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, el 70% restante, se distribuiría según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiese obtenido cada partido político con representación en las

José Luis Coronilla Beltrán

Cámaras del Congreso de la Unión en la elección de diputados inmediata anterior; y se les distribuiría mensualmente según el calendario presupuestal aprobado. De estos ingresos, cada partido político tendría que destinar el 2%, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación (*Ídem*: 12).

El financiamiento para los b) gastos de campaña, se les otorgará (de forma adicional al resto de sus prerrogativas) una cantidad equivalente a la que se les haya suministrado para actividades ordinarias permanentes en ese año. Para sus c) actividades específicas como entidades de interés público que hace referencia a la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, se realizaría según el Consejo General del IFE, nunca en cantidades mayores al 75% anual de los gastos comprobados que por las actividades a que se refiere este inciso hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior (Diario Oficial. 1996b: 12-13).

El párrafo octavo enuncia que “los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, tendrían derecho a que se les otorgue financiamiento público [...], el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos”, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, y para el año de la elección se les entregaría una cantidad adicional igual para gastos de campaña (*Ídem*).

Para que los partidos políticos pudieran mantener el registro y, por tanto, la porción correspondiente de recursos económicos, tendría que igualar o rebasar el umbral de “2% de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este Código”. (*Op Cit.* 1996b: 8), en su Artículo 32.

También, se impusieron limitaciones a las aportaciones de los simpatizantes que quieran hacer transferencias al partido de su preferencia no podrán rebasar el “0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda” según la Fracción III, inciso b) del párrafo décimo primero del Artículo

José Luis Coronilla Beltrán

49 del COFIPE, y a los partidos se les restringe a recibir aportaciones provenientes de sus simpatizantes como máximo la cantidad equivalente al 10% de su financiamiento público para actividades ordinarias (*ídem*).

En esta reforma se modificó también el Artículo 44 del COFIPE, la reforma de 1996 adicionó el tiempo en radio y televisión (15 minutos mensuales) que a los partidos se les concedía con base a la COFIPE de 1990, agregando la posibilidad de “participar conjuntamente en un programa especial que establecerá y coordinará la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes” (*Op. Cit.* 1996b: 10), para la difusión de su propaganda electoral así que en el Artículo 47 se especifica la forma en que se distribuirá el tiempo en medios de comunicación.

Los partidos políticos, durante las campañas electorales, tendrían derecho a las transmisiones en radio y televisión, cuando se eligiera Presidente de la República, el tiempo total de transmisión para todos los partidos políticos sería de 250 horas en radio y 200 en televisión; cuando sólo se eligiera a diputados y senadores, el tiempo de transmisión en radio y televisión correspondería al 50% de los totales previstos en la elección presidencial.

Además, cuando fuese necesario se adquiriría, por conducto del IFE, tiempo adicional para ponerlo a disposición de los partidos políticos y distribuirlos mensualmente, 10,000 promocionales en radio y 400 en televisión, con duración de 20 segundos. El tiempo adquirido no excedería el 20% del financiamiento público para las campañas presidenciales y el 12% cuando sólo se eligiera a integrantes del Congreso de la Unión. A los partidos políticos sin representación en el Congreso, se les distribuirá un 4% del total (*Diario Oficial.* 1996b: 10).

Del tiempo de transmisión y el número de promocionales, el 30% se distribuirá en forma igualitaria, y el 70% restante en forma proporcional a su votación de la elección anterior (*Ídem.* 1996b: 10-11).

José Luis Coronilla Beltrán

Así la reforma electoral de 1996, (Artículo 47 del COFIPE) reglamentó el acceso a los partidos políticos a la radio y televisión, reglamento que en las reformas anteriores al COFIPE del 96, no se había contemplado.

En cuanto al control del gasto en campaña de los partidos políticos, se establecieron tres criterios, por un lado, el tope máximo de gastos para la elección presidencial, sería la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5, el costo mínimo para la campaña de diputado fijado para efectos del financiamiento público,¹⁴ por 300 distritos, dividida entre los días que dura la campaña para diputado y multiplicándola por los días que durara la campaña para Presidente (Diario Oficial. 1996b: 34-35).

Para la elección de diputados de mayoría relativa, el tope máximo de gastos de campaña sería la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5, el costo mínimo de la campaña para diputados que se haya fijado para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior (Diario Oficial. 1996b: 35).

Para la elección de senadores de mayoría relativa, el tope máximo de gastos de campaña, será la cantidad que resulte de multiplicar el costo mínimo, por 2.5 y por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos a considerar será mayor de veinte (*ídem*: 35).

En cuanto a las especificidades de las tareas fiscalizadoras permanentes de la entonces nueva (1996) Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos y Agrupaciones Políticas, el Artículo 49-A, obligó a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas a presentar de forma anual los informes del origen destino de los recursos con que dispusieron por cualquier modalidad de financiamiento, además, el tiempo previsto para presentar dichos informes se redujo a sesenta días, después del último día de diciembre del año del ejercicio que se reportara, en comparación con la reforma de 1993, que contemplaba el tiempo del reporte a noventa días. La comisión Fiscalizadora dispondría de sesenta días para revisar los

¹⁴ En los términos del párrafo 7, inciso a), fracción I, del artículo 49 de este Código, actualizado al mes inmediato anterior.

José Luis Coronilla Beltrán

informes anuales y ciento veinte días para los informes de campaña que presenten los partidos, así mismo, la Comisión Fiscalizadora estaría facultada para solicitar a los partidos políticos la documentación necesaria que demostrara la veracidad de los informes presentados (*Ídem.* 13-14).

Las facultades de las que gozó la Comisión de Fiscalización a partir de la reforma de 1996, para vigilar el origen y destino del dinero que utilizarían los partidos políticos en todas sus actividades, se detallaron en el Artículo 49-B:

Establecer lineamientos, para la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que los partidos políticos reciban; establecer lineamientos para que los partidos políticos lleven el registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos; vigilar que el financiamiento que ejerzan los partidos políticos, se aplique con base a la ley; solicitar a los partidos políticos cuando se considere conveniente, rindan informe detallado respecto de sus ingresos y egresos; ordenar la práctica de auditorías directamente a las finanzas de los partidos políticos; ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes; e Informar al Consejo General, de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos (*Op. Cit.* 14-15).

Recuperando lo dicho por J. Woldenberg (2003), el interés primario de la reforma electoral de 1996, fue mantener protegidos a los partidos políticos de sucumbir por su necesidad de efectivo a presiones de intereses particulares que podrían satisfacer esa necesidad de los partidos a cambio de prebendas futuras, en segunda instancia, garantizar el principio de equidad en las reglas y condiciones de la competencia por los votos, de modo que se impulse una mejor competencia política, por último, lograr que todo lo concerniente a su financiamiento, corran por mecanismos transparentes y de dominio público, en cuanto entidades de interés público.

En este sentido, dicha reforma modificó los criterios del pasado para la distribución del total de ingresos que recibirían los partidos, el 70% del total de la bolsa de

José Luis Coronilla Beltrán

financiamiento se distribuiría de forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos por cada partido en las elecciones anteriores y el 30% restante de la bolsa, se distribuiría igualmente entre los partidos.

Así, se esperaba que las condiciones electorales se tornarían más equitativas y justas para la próxima elección intermedia de 1997, que pretendió corregir los rasgos antidemocráticos en la repartición de la bolsa económica, donde tres años atrás el PRI erogó más del 70% de los gastos de campaña.

Los efectos causados en la elección de 1997 por estas nuevas reglas del juego, se vieron expresadas de inmediato, pues el PRI obtuvo \$1,005,966,183.23, es decir, el 41% de la bolsa; el PAN recibió un total de financiamiento \$609,636,590.97, que representó un 25% del financiamiento de ese año; y al PRD se le asignó un total de \$460,053,512.78, equivalente al 19%; el 15% restante se repartió entre los otros partidos políticos con registro. Estos ingresos suman lo destinado para gastos de campaña, actividades ordinarias permanentes y para las actividades específicas:

Financiamiento público para gastos de campaña en las elecciones intermedias de 1997		
Partido	Financiamiento de campaña	% financiamiento de campaña
PAN	\$259,956,828.81	24.9%
PRI	\$437,011,758.76	41.9%
PRD	\$194,531,523.78	18.6%
PT	\$92,994,946.66	8.9%
PC	\$19,689,901.16	1.9%
PVEM	\$19,689,901.16	1.9%
PPS	\$9,844,950.58	0.9%
PDM	\$9,844,950.58	0.9%
Totales	\$1,043,564,761.49	100.0%

Elaboración propia con datos obtenidos del INE (<http://www.ine.mx>).

Ahora posaremos la mirada en los recursos que se destinaron para la contienda electoral (por separado respecto del financiamiento para gastos ordinarios), para observar si se cumplió el criterio de competitividad electoral, uno de los objetivos

José Luis Coronilla Beltrán

centrales de la reforma del 96; el PRI obtuvo 42%, el PAN 25%, y el PRD 19% del recurso destinado para esta actividad.

En cuanto al financiamiento para actividades ordinarias, de acuerdo a la Constitución y el COFIPE, se distribuyó de la siguiente manera:

Financiamiento público para gastos ordinarios permanentes en 1997		
Partido	Financiamiento	% de financiamiento
PAN	\$259,956,828.81	25.2%
PRI	\$437,011,758.76	42.4%
PRD	\$194,531,523.78	18.9%
PT	\$92,994,946.66	9.0%
PC	\$15,751,920.92	1.5%
PVEM	\$15,751,920.92	1.5%
PPS	\$7,875,960.46	0.8%
PDM	\$7,875,960.46	0.8%
Totales	\$1,031,750,820.77	100.0%

Elaboración propia con datos obtenidos del INE (<http://www.ine.mx>).

El porcentaje de financiamiento otorgado a cada partido político por concepto de financiamiento para las actividades ordinarias permanentes, en porcentajes fue prácticamente distribuido en la misma proporción al financiamiento para gastos de campaña para el año de 1997.

En la elección de 1997, el equilibrio económico en la competencia electoral, se vio reflejado en las preferencias electorales, pues el PRI concentró únicamente el 39.11% de los votos, el PAN tuvo 26.61%, mientras que el PRD recibió 25.71% de los votos, según los datos oficiales:

Votación de diputados de mayoría relativa 1997		
Partidos	Votos	% de votos
PAN	7,696,197	26.61%
PRI	11,311,963	39.11%
PRD	7,436,466	25.71%
PC	324,265	1.12%
PT	749,231	2.59%
PVEM	1,105,922	3.82%
PPS	97,473	0.34%
PDM	191,821	.66%
Total votos validos	28,927,149	100%

Fuente. Elaboración propia con datos obtenidos del INE (<http://www.ine.mx>).

José Luis Coronilla Beltrán

En este punto, podemos observar la correlación entre financiamiento público a los partidos y su eficiencia en la competitividad electoral, ya que fue la elección de 1997 en la que la diferencia de financiamiento transferido se redujo de manera considerable al menos entre los tres principales partidos (PRI, PAN y PRD). Al mismo tiempo, el porcentaje de votos obtenidos en aquella elección (1997), también, se redujo de forma importante.

En el año 1997, el PAN recibió el 25.2% de financiamiento público; el PRI obtuvo 42%; mientras que al PRD se le asignó 19% del financiamiento para gastos electorales. En consecuencia a esta mayor equidad financiera nunca antes vista en ningún proceso electoral en México, el grado de competitividad electoral se incrementó.

Pues el histórico segundo lugar (PAN) en las elecciones de nuestro país, estuvo más cerca al menos de igualar el porcentaje de votos obtenidos por el PRI, ya que en la elección de 1997 el PRI obtuvo la mayor cantidad de votos, empero, hasta ese momento el menor porcentaje de votos a favor de su historia, quedando solamente con 39.11% de los votos; el segundo lugar (PAN) ganó 26.61% de los votos y; el PRD consiguió 25.71% de los votos. También, se vio una clara paridad en la competitividad electoral entre el segundo lugar (PAN) y tercer lugar (PRD) en la elección de 1997, fenómeno que encuentra relación directa con el financiamiento público asignado a estos dos partidos, pues también en este año la brecha de recursos económicos para gastos de campaña entre el PAN Y PRD, se redujo.

Un PRI, que por primera vez no tuvo la mayoría en la Cámara de Diputados, a partir de este momento, se vio obligado a racionalizar el conflicto, pues tendría que negociar completamente con los dos partidos de oposición más fuertes, que juntos sumaban un porcentaje del 52.32 de la votación.

En ese mismo año electoral (1997) la Comisión de Fiscalización del IFE, fue facultada para solicitar información veraz sobre el ingreso y el gasto de los recursos financieros que tuvo cada uno de los partidos político; sin embargo, dicha comisión facultada para sancionar a los partidos que no cumplieran cabalmente la

José Luis Coronilla Beltrán

demostración de sus ingresos y sus gastos, ejecutó las sanciones en términos económicos y posteriormente ratificada por el TEPJF. Las sanciones económicas impuestas a los partidos derivadas de la revisión de los informes anuales sobre el origen y destino de los recursos en 1997:

Multas a los partidos derivadas de la revisión de los informes del origen y destino de los gastos de campaña en 1997		
Partidos	Multa	% de multa
PAN	\$0.00	0.0%
PRI	\$0.00	0.0%
PRD	\$1,549,954.07	50.8%
PT	\$404,332.42	13.2%
PVEM	\$1,097,365.10	36.0%
PC	\$0.00	0.0%
PPS	\$0.00	0.0%
PDM	\$0.00	0.0%
Total	\$3,051,651.59	100.00%

Fuente: IFE, Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña. Recuperado de INE (<http://www.ine.mx>).

El mayor infractor a la ley en el proceso electoral del año de 1997, fue el PRD, que se hizo acreedor a una sanción de \$1,549,954.07, la cual representó el 50.8%, poco más del monto total de las multas impuestas para ese año. El resto de las multas se repartió en dos partidos políticos, al PVEM se le asignó una multa equivalente al 36.0% y 13.2% de las multas para el PT. Sin embargo, no fueron las únicas multas que el IFE emitió en ese año electoral, pues también, por la revisión de los informes anuales sobre el origen y destino de los recursos se fijaron las siguientes multas a los partidos:

Multas a los partidos derivadas de la revisión de los informes anuales sobre el origen y destino de los recursos en 1997		
Partido	Multa	% de la multa
PAN	\$0.00	0.0%
PRI	\$1,393,935.68	42.9%
PRD	\$1,399,211.03	43.1%
PT	\$86,674.00	2.7%
PVEM	\$365,788.36	11.3%
PC	\$0.00	0.0%
PPS	\$0.00	0.0%
PDM	\$0.00	0.0%
Total	\$3,245,609.07	100.0%

José Luis Coronilla Beltrán

Fuente: IFE, Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña. Recuperado de INE (<http://www.ine.mx>).

En cuanto a las multas derivadas de los informes de los gastos anuales el partido político con la mayor sanción económica fue el PRD, la cual representó el 43.1% del total de la sanción impuesta por el IFE; el PRI, tuvo una sanción del 42.9% de las multas, siendo éste el segundo mayor infractor en la revisión de los informes anuales. El partido que se vio exonerado por el TEPJF de pagar multa alguna fue el PAN, que dejó de pagar \$40,770.00 (el 100% de la sanción).

El nuevo milenio en México se iniciaba con una nueva realidad electoral democrática competitiva que tenía como fundamento jurídico la reforma electoral de 1997; fue también el marco jurídico por el cual se rigió la elección presidencial en el año 2000. Año en el cual se consumó la transición a la democracia del sistema político mexicano, pues, por primera vez en la historia del país el presidente de la República sería un candidato de la oposición.

Una vez más, y como lo había mostrado la tendencia, el financiamiento se convirtió en uno de los pilares fundamentales de la transición en del poder. La elección federal de 2000, tuvo un financiamiento para gastos de campaña de \$1,500,456,125.07, donde el PRI tuvo \$455,120,507.44 (30.3%); el PAN \$335,767,829.30 (22.4%) y; el PRD \$326,705,109.66 (21.8%); el Revolucionario Institucional fue el partido al que se le otorgó el porcentaje más grande del financiamiento público, respecto de sus competidores, sin embargo, el financiamiento público del PAN y PRD, se equilibró considerablemente, entre uno y otro, derivado de las reformas electorales que pusieron al financiamiento como elemento central de la equidad en la competencia electoral, como lo observaremos en la siguiente tabla:

José Luis Coronilla Beltrán

Financiamiento público para gastos de campaña en las elecciones federales de 2000

Partidos	Financiamiento para gastos de campaña	% de financiamiento para gasto de campaña
PAN	\$335,767,829.30	22.4%
PRI	\$455,120,507.44	30.3%
PRD	\$326,705,109.66	21.8%
PT	\$105,152,662.47	7.0%
PVEM	\$116,946,859.98	7.8%
CD	\$26,793,859.37	1.8%
PCD	\$26,793,859.37	1.8%
PSN	\$26,793,859.37	1.8%
PARM	\$26,793,859.37	1.8%
PAS	\$26,793,859.37	1.8%
DS	\$26,793,859.37	1.8%
Totales	\$1,500,456,125.07	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INE (<http://www.ine.mx>).

En cuanto al financiamiento público para gastos ordinarios permanentes:

Financiamiento público para gastos ordinarios permanentes en 2000

Partidos	Financiamiento para gastos de campaña	% de financiamiento para gasto de campaña
PAN	\$335,767,829.30	22.4%
PRI	\$455,120,507.44	30.3%
PRD	\$326,705,109.66	21.8%
PT	\$105,152,662.47	7.0%
PVEM	\$116,946,859.98	7.8%
CD	\$26,793,859.37	1.8%
PCD	\$26,793,859.37	1.8%
PSN	\$26,793,859.37	1.8%
PARM	\$26,793,859.37	1.8%
PAS	\$26,793,859.37	1.8%
DS	\$26,793,859.37	1.8%
Totales	\$1,500,456,125.07	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INE (<http://www.ine.mx>).

La equidad financiera, dio como resultado una de las elecciones con mayor trascendencia en la historia de nuestro país, ya que con estos resultados electorales, se legitimó la transición del viejo gobierno autoritario priísta al primer gobierno opositor panista. La democracia procedimental había ganado, permitió el cambio de gobierno por la vía institucional y pacífica:

José Luis Coronilla Beltrán

Votación para diputados en la elección de 2000		
Partidos	votos	% de votos
Alianza por México (PAN y PVEM)	14,212,032	38.24%
PRI	13,722,188	36.92%
Alianza por México (PRD, PT, PPS, Convergencia, PAS y PSN)	6,942,844	18.68%
PCD	427,233	1.15%
PARM	271,781	0.73%
DS	698,904	1.88%
Total de votos válidos	36,274,982	97.61%

Fuente: Datos obtenidos del INE (<http://www.ine.mx>).

Las reglas electorales que alentaron la competitividad se vieron reflejadas en los porcentajes de votación obtenidos por cada uno de los partidos políticos o por las alianzas que compitieron en la elección histórica del año 2000 que permitió la transferencia de poder del que fuera el partido hegemónico al PAN, su principal competidor e histórico antagonico electoral. Este hecho permitió al sistema electoral mexicano y a la sociedad de ese país, presumir de vivir en condiciones electorales y sociales democráticas.

El PAN se convirtió en ese año en la primera fuerza electoral acompañado del PVEM, en coalición obtuvieron una votación nacional de 14,212,032, equivalente al 38.24% del total de la votación; mientras que el otrora partido hegemónico y después partido predominante se quedó con 13,722,188 de la votación nacional que representó el 36.92% de la votación de todo el país; la coalición liderada por el PRD se quedó lejos con 6,942,844 de votos, es decir, 18.68% de la votación. Sin embargo, era un competidor electoral eficiente.

En materia de equidad electoral y competencia, la reforma del 1996, parece haber solucionado esa asignación, sin embargo, su cometido de mantener aislados a los partidos políticos de las perturbaciones que pueden ocasionar intereses particulares nocivos para la democracia y el interés público no fueron suficientes, pues el sistema electoral permaneció vulnerable a éstos, por ausencia de instrumentos de fiscalización del financiamiento de los partidos políticos empañaron la transición democrática:

José Luis Coronilla Beltrán

En el primer caso se trató del desvío de 1,200 mdp del sindicato de Pemex en 2000 a favor de la campaña del candidato presidencial del PRI, Francisco Labastida; en el otro caso, Amigos de Fox era una estructura de financiamiento paralelo al PAN para la campaña de Fox, la cual recibió recursos del extranjero (ilegal constitucionalmente) como de las empresas extranjeras Deyhydration Technologies Belgium que aportó 200 mil dólares o el Bank of the west y Citibank. (Arévalo. 2010: 54)

La respuesta a estas intromisiones, por supuesto de carácter ilegal, llegó hasta el año 2002, cuando la Comisión de Fiscalización del IFE, encargada de la observancia del ingreso-gasto que los partidos políticos ejecutan en sus diferentes actividades, en compañía de la Procuraduría General de la República (PGR), desarrollaron la investigación sobre las posibles filtraciones de recursos económicos de forma ilegal.

En cuanto al caso llamado Pemexgate, en el que se presumió del desvío de recursos económicos provenientes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana para cubrir los costes de gasto de campaña del candidato Francisco Labastida, la averiguación de estos hechos, tuvo algunos obstáculos, pues la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), negó a la Comisión de Fiscalización y a la PGR, la información de los datos de las transferencias bancarias al argumentar la existencia de la figura del secreto bancario. Este obstáculo, se tomó en cuenta en futuras reformas electorales, para eliminar el secreto bancario, fiduciario y fiscal en las investigaciones de fiscalización de las comisiones pertinentes (Córdova y Murayama. 2007: 278).

Sin embargo, la Comisión de Fiscalización del IFE pudo inferir que las transferencias de dinero de dicho sindicato a la campaña electoral presidencial del PRI, si ocurrió. Los acontecimientos se desarrollaron cronológicamente de la siguiente forma de acuerdo con Córdova y Murayama:

El 5 de junio de 2000 se firmó el convenio entre Pemex y el Sindicato mediante el cual se concedió el préstamo por 640 millones de pesos [...]. Los retiros comenzaron el día siguiente, y la cantidad de 500 millones fue retirada

José Luis Coronilla Beltrán

los días 9, 12, 13, 14, 15, 16, 19 y 20. Los sobrantes 140 millones fueron retirados por el secretario tesorero del sindicato, Luis Aldana, los días 21, 22 y 23 de junio de 2000 (*Ibíd.*: 280-281).

La sanción emitida por la Comisión de fiscalización y ratificada por el TEPJF, se determinó en una cifra equivalente al 200% de la suma de dinero que por concepto de ingreso-gasto el PRI, no declaró ante la Comisión de Fiscalización, en el año 2000.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación notifique la sentencia correspondiente; y, a partir del mes de enero de 2004, en la reducción del 50% de las ministraciones del financiamiento público que le correspondan por concepto de gasto ordinario permanente, durante los meses subsecuentes hasta que el monto total de las ministraciones retenidas, sume la cantidad de 1'000,000.000.00 (mil millones de pesos 00/100 M.N.) (Recurso de apelación, expediente: SUP-RAP-018/2003)

La multa al PRI fue una oportunidad de confirmar la competitividad desde una perspectiva jurídica, no fue la única prueba que dejaron los comicios de 2000, pues también en el caso de Los Amigos de Fox, se echó mano de los recursos jurídicos de última instancia para hacer valer las reglas electorales.

La Comisión de Fiscalización del IFE, identificó el esquema de financiación ilegal paralelo al institucional. Se identificaron a “291 personas físicas y morales de carácter no mercantil que aportaron en conjunto cuarenta y seis millones de pesos (\$46,463,670.83)” de las cuales 13 personas excedieron los límites de 0.05% que marcaba el COFIPE a las transferencias privadas (Córdova y Murayama. 2007: 294).

Además, las transferencias de dinero descritas en el recurso de apelación interpuesto por el PAN y el PVEM, en el cual dichas transferencias de dinero ilegales se caracterizaron en cuatro rubros, 1) Aportaciones de empresas mexicanas de carácter mercantil, 2) Recursos provenientes del extranjero, 3) Aportaciones provenientes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en el Senado de

José Luis Coronilla Beltrán

la República y 4) Aportaciones de origen no identificado (TEPJF. 2004. Recurso de apelación).

En cuanto a las transferencias de 57 empresas mexicanas se calcularon en \$17,947,246.76; para el segundo caso, las aportaciones del extranjero la investigación de la Comisión de Fiscalización encontró una transferencia por 11 mil dólares equivalente a \$101,880.00 pesos mexicanos, efectuada por Arturo Delgado con residencia en Pasadena, California, las transferencias hechas por el Grupo Parlamentario del PAN sumaron \$675,188.83 y; finalmente, las aportaciones de origen no identificado se cuantificaron en \$26,141,456.81 de pesos (Tribunal Electoral. 2004. Recurso de apelación).

En este orden de ideas, ha quedado expuesto en el apartado A del Considerando VI del Dictamen, relativo a la valoración de aportaciones no reportadas, que la totalidad de dichas aportaciones asciende a \$91,227,572.23 (*Ibidem*).

Las sanciones impuestas por el IFE y ratificadas por el TEPJF el 20 de mayo del año 2004, en el recurso de apelación que involucró a los expedientes acumulados: SUP-RAP-098/2003, SUP-RAP-099/2003, SUP-RAP-100/2003, SUP-RAP-101/2003 y SUP-RAP-102/2003, documento en el que se ratificó las multas económicas al PAN y al PVEM, que en coalición cometieran faltas graves a la ley electoral, es decir, en los informes anuales de financiamiento no se reportó la cantidad de \$55,289,395.15 ejercida en los gastos de campaña para la elección federal de 2000, además, de financiación proveniente de empresas privadas nacionales, transferencias de recursos económicos del extranjero, financiación de la bancada panista en el Senado, rebase de los topes en el gasto de campaña por un monto de \$18,332,611.13 para dicha elección (TEPJF. 2004).

Las multas efectuadas por la Comisión de Fiscalización del IFE y ratificada por el TEPJF, quedaron de la siguiente forma:

José Luis Coronilla Beltrán

Multa a la coalición “Alianza por el Cambio” por infracciones cometidas en la elección federal de 2000		
Partido	Multa	% de la multa
PAN	\$399,135,803.60	80.2%
PVEM	\$98,717,713.91	19.8%
Total	\$497,853,517.50	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Tribunal Electoral, publicado el 20 de mayo de 2004.

Estos acontecimientos fueron mensajes de la realidad que presentó una bifurcación, por un lado, el anacronismo en las reglas del juego electoral al mismo tiempo representó una asignatura pendiente a tratar, por reformas electorales futuras.

Por otro lado, con las ratificaciones de las sentencias del TEPJF publicadas en el Distrito Federal por un lado, el 13 de mayo de 2003, por primera vez se sancionó a un partido político con una cifra de \$1,000,000.000.00, siendo el PRI, partido político que ahora estaba supeditado a las reglas del juego, y con la del 20 de mayo de 2004 fecha en que se ratificó la multa de \$497,853,517.50, dictada a la llamada Alianza por el Cambio, integrada por el PAN y el PVEM; los mecanismos electorales institucionales, emanados de las reformas electorales (con la intención de ser un obstáculos para las trampas de los actores políticos en la escena electoral), justificaron su existencia.

Por otro lado, las multas impuestas a los partidos políticos derivadas de la revisión de los informes anuales sobre el origen y destino se fijaron de la siguiente forma:

José Luis Coronilla Beltrán

Sanciones impuestas a los partidos políticos derivadas de la revisión de los informes anuales sobre el origen y destino de los recursos en 2000

Partido	Multa	% de multa
PAN	\$956,647.16	10.5%
PRI	\$21,100.00	0.2%
PRD	\$3,162,133.41	34.6%
PT	\$1,033,642.43	11.3%
PVEM	\$119,849.00	1.3%
PCOD	\$826,587.30	9.0%
PSN	\$933,434.82	10.2%
PAS	\$2,097,211.54	22.9%
Total	\$9,150,605.66	100.0%

Fuente: IFE. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña. Recuperado de (<http://www.ine.mx>).

El PRD, después de la revisión de los informes anuales sobre el origen y destino de los recursos en el año 2000, se convirtió en el partido más infractor de la ley electoral vigente (COFIPE 1996), que en términos de multas se expresó con el 34.6%; mientras que la violación a las reglas electorales del PAN se expresó en multas con el 10.5% del total de las multas; en el caso del PRI la violación fue mínima, al cual se sancionó con el 0.2% de las multas.

Tres años después, la elección de 2003 fue la primera que se desarrolló en el incipiente periodo democrático; la ya alcanzada democracia ofreció un complejo entramado de reglas electorales que buscaron incrementar la competitividad y la equidad en la búsqueda del voto, y un órgano (TEPJF) autónomo que se encargaría de resolver las controversias en materia electoral y sancionar a los responsables de cometer prácticas que transgredieran a la Constitución y al COFIPE, por tanto, significarían una regresión democrática.

Para el desarrollo del proceso electoral de 2003, el IFE acordó que el total de financiamiento público fuera de \$2,421,611,942.13, para el sostenimiento de los gastos de campaña, estos recursos económicos se asignaron de la siguiente forma:

José Luis Coronilla Beltrán

Financiamiento para gastos de campaña en 2003		
Partidos	Financiamiento	% de financiamiento
PAN	\$641,132,019.91	26.5%
PRI	\$714,168,268.29	29.5%
PRD	\$282,852,142.03	11.7%
PT	\$142,868,588.82	5.9%
PVEM	\$182,540,739.69	7.5%
Convergencia	\$117,653,787.75	4.9%
PSN	\$101,662,010.78	4.2%
PAS	\$101,662,010.78	4.2%
PLM	\$45,690,791.36	1.9%
PMP	\$45,690,791.36	1.9%
PFC	\$45,690,791.36	1.9%
Total	\$2,421,611,942.13	100.0%

Fuente. Datos obtenidos del INE (<http://www.ine.mx>).

El largo intervalo de transición democrática y de democracia causó una vez más el objetivo deseado desde el principio del camino liberalizador (1977), una eficiente equidad entre los dos principales partidos que compiten en las elecciones, en 2003 el PAN y el PRI, apenas tuvieron una diferencia porcentual de 3 puntos.

Esa paridad en términos de financiamiento para gastos de campaña, también se haría evidente en el financiamiento para gastos ordinarios permanentes:

Financiamiento para gastos ordinarios permanentes en 2003		
Partidos	Financiamiento	% de financiamiento
PAN	\$641,132,019.91	27.8%
PRI	\$714,168,268.29	30.9%
PRD	\$282,852,142.03	12.3%
PT	\$142,868,588.82	6.2%
PVEM	\$182,540,739.69	7.9%
Convergencia	\$117,653,787.75	5.1%
PSN	\$67,774,673.85	2.9%
PAS	\$67,774,673.85	2.9%
PLM	\$30,460,527.57	1.3%
PMP	\$30,460,527.57	1.3%
PFC	\$30,460,527.57	1.3%
Total	\$2,308,146,476.90	100.0%

Fuente. Datos obtenidos del INE (<http://www.ine.mx>).

José Luis Coronilla Beltrán

La equidad competitiva confirmó la transición en el gobierno, el PAN, volvió a obtener la preferencia de los electores, recibió un poco más del 30% de las preferencias en las urnas:

Votos para diputados de mayoría relativa en 2003		
Partidos	Votos	% de votos
PAN	8,189,699	30.73%
PRI	6,166,358	23.14%
PRD	4,694,365	17.61%
PT	640,724	2.40%
PVEM	1,063,741	3.99%
Convergencia	602,392	2.26%
Total	26,651,645*	100%

Fuente. Datos. Obtenidos del INE (<http://www.ine.mx>). *La sumatoria no corresponde al total, pues el total incluye los votos por los partidos políticos que no conservaron su registro (PSN, PAS, PLM, PMP y PFC) y los votos nulos.

El PRI, se quedó con el segundo lugar en las votaciones, con una votación a favor de 6,166,358, que representó el 23.14% del total de los votos; mientras que el PRD, ocupó una vez más el tercer sitio como fuerza electoral, pues recibió 4,694,365 votos, equivalente a al 17.61%.

Sin embargo, la propensión a cometer irregularidades en el origen y destino de los recursos financieros con que contaron los partidos también se hicieron presentes, el IFE, sancionó a los partidos políticos en 2003, con base a los informes reportados en cuanto al financiamiento para gastos de campaña:

José Luis Coronilla Beltrán

Multas impuestas a los partidos políticos derivadas de la revisión de los informes de campaña sobre el origen y destino de los recursos en 2003		
Partido	Multa	% de multa
PAN	\$2,386,111.35	0.7%
PRI	\$53,853,263.94	15.0%
PRD	\$48,817,123.77	13.6%
PT	\$7,409,936.52	2.1%
PVEM	\$14,257,393.10	4.0%
Convergencia	\$15,018,024.48	4.2%
PSN	\$203,571,837.42	56.5%
PAS	\$6,124,785.12	1.7%
México Posible	\$933,926.45	0.3%
PLM	\$1,701,472.21	0.5%
Fuerza Ciudadana	\$1,005,914.25	0.3%
Coalición "Alianza para todos" (PRI, PVEM)	\$5,085,621.97	1.4%
Total	\$360,165,410.58	100.0%

Fuente: IFE. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos: Sanciones impuestas a los partidos políticos y coaliciones derivadas de la revisión de los informes de campaña sobre el origen y destino de los recursos. Obtenidos del INE (<http://www.ine.mx>).

En 2003, no fueron los tres principales partidos políticos los mayores infractores, sino el Partido de la Sociedad Nacionalista, pues recibió más de la mitad de las multas en ese año, la cual se ratificó por \$203,571,837.42, que en porcentaje se traduce en el 56.5% de las multas; el segundo mayor infractor fue el PRI, con \$53,853,263.94 equivalente al 15.0% de todas las multas derivadas de la revisión de los reportes por gastos de campaña.

Ese mismo año, los partidos políticos fueron sancionados por la revisión de los informes de origen y destino de los recursos suministrados para gastos ordinarios permanentes en 2003:

José Luis Coronilla Beltrán

Multas impuestas a los partidos políticos derivadas de la revisión de los informes anuales sobre el origen y destino de los recursos en 2003

Partido	Multa	% multa
PAN	\$17,241.75	0.1%
PRI	\$5,665,086.40	3.9%
PRD	\$13,438,040.39	9.2%
PT	\$10,781,708.15	7.4%
PVEM	\$46,574.55	0.0%
Convergencia	\$7,821,464.83	5.4%
PSN	\$101,880,260.78	70.1%
PAS	\$1,065,060.00	0.6%
México Posible	\$1,749,230.00	1.2%
PLM	\$1,099,587.15	0.8%
Fuerza Ciudadana	\$1,820,466.90	1.3%
Total	\$145,384,720.90	100.0%

Fuente: IFE. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos: Sanciones impuestas a los partidos políticos y coaliciones derivadas de la revisión de los informes de campaña sobre el origen y destino de los recursos. Obtenidos del INE (<http://www.ine.mx>).

El PSN, después de la revisión de los informes anuales sobre el origen y destino de los recursos de los partidos, también fue el mayor infractor al COFIPE (1996), y por tanto, al que se le cargó el mayor porcentaje de las multas, las cuales ascendieron al 70.1%; mientras que el PAN, su porcentaje de multas fue marginal con el 0.1% del total de las multas.

Llegado el 2006, se presentaría un fenómeno que polarizaría a la sociedad mexicana, la mediatización de la contienda electoral evidenciaría el desfase de la ley en materia electoral y la urgente necesidad de una nueva reforma electoral.

Para la contienda electoral del año 2006 se fijó una bolsa total para gastos de campaña de \$2,068,375,613.73, las tres principales fuerzas electorales de México sumaron un total de 74% del total; el PRI recibió el 29.7% (\$613,405,424.52); el PAN obtuvo 26.9% (\$555,866,537.74) y; el PRD se quedó con el 17.4% (\$360,710,804.15):

José Luis Coronilla Beltrán

Financiamiento público para gastos de campaña en las elecciones de 2006		
Partidos	Financiamiento para gasto de campaña	% de financiamiento para gasto de campaña
PAN	\$555,866,537.74	26.9%
PRI	\$613,405,424.52	29.7%
PRD	\$360,710,804.15	17.4%
PT	\$135,071,426.34	6.5%
PVEM	\$190,667,799.64	9.2%
Convergencia	\$133,100,713.12	6.4%
PANAL	\$39,776,454.11	1.9%
ASyC	\$39,776,454.11	1.9%
Totales	\$2,068,375,613.73	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INE (<http://www.ine.mx>).

El financiamiento público destinado para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos se determinó idéntico a las cifras de financiamiento para gastos de campaña, como se puede observar en la siguiente tabla:

Financiamiento público para gastos ordinarios permanentes en 2006		
Partidos	Financiamiento para gasto de campaña	% de financiamiento para gasto de campaña
PAN	\$555,866,537.74	26.9%
PRI	\$613,405,424.52	29.7%
PRD	\$360,710,804.15	17.4%
PT	\$135,071,426.34	6.5%
PVEM	\$190,667,799.64	9.2%
Convergencia	\$133,100,713.12	6.4%
PANAL	\$39,776,454.11	1.9%
ASyC	\$39,776,454.11	1.9%
Totales	\$2,068,375,613.73	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INE (<http://www.ine.mx>).

Con la mercadotecnia televisiva como el principal instrumento de difusión de las ofertas políticas de candidatos y partidos políticos se ingresó a un actor económico que la ley electoral no tenía considerado, no obstante, resultó ser el principal beneficiado con el financiamiento público:

En 1994 todos los partidos políticos erogaron en los medios de comunicación 104,7 millones de pesos (25% del total de su ingreso), para el año 2000 fueron 2,204 millones (54% del total de sus gastos). [...] En las elecciones de 2006 los partidos erogaron 1,971 millones, que representaron cerca del 85% del ingreso público otorgado a los partidos políticos. (Flores. 2007: 72)

José Luis Coronilla Beltrán

Así la extensa reforma electoral de 1996 pretendió abrazar todas las coyunturas electorales de ese momento, así como las coyunturas electorales futuras, la historia demostró que era necesaria una nueva reforma electoral que viniera a considerar las nuevas condiciones de la vida electoral mexicana.

Las elecciones presidenciales de 2006, serían la segunda prueba electoral de la incipiente democracia mexicana, precedidas por una ríspida campaña electoral entre los candidatos del PAN, PRI y PRD, en los medios de comunicación, sin embargo, los votos obtenidos por los tres principales partidos, mostraron una contundente competencia electoral:

Votos de la elección para diputados de mayoría relativa en 2006		
Partido	Votos	% de votos
PAN	13,753,633	33.39%
Alianza por México, (PRI, PVEM)	11,619,679	28.21%
Coalición por el bien de todos, (PRD, PT, Convergencia)	11,941,842	28.99%
Nueva Alianza	1,872,283	4.54%
Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina.	845,749	2.05%
Total de votos válidos	40,033,186	97.1%

Fuente: Datos obtenidos del INE (<http://www.ine.mx>).

El Partido Acción Nacional con 33.39% de la votación nacional, volvió a tener la preferencia en el electorado por apenas 4.4% de ventaja, respecto al candidato de la Coalición por el Bien de Todos que terminó con una preferencia electoral a favor de 28.99%; empero, el elemento a resaltar fue que en las nuevas condiciones de equidad financiera en la competencia por el voto popular, pusieron al partido político que en años atrás fuera detentador de la hegemonía política nacional, donde según Sartori, no se podía siquiera pensar que los partidos políticos secundarios fueran capaces de desafiar la hegemonía del partido favorecido por el Estado (1999: 160-161), el cual terminaría en el tercer sitio con 28.21% de las preferencias electorales en 2006.

José Luis Coronilla Beltrán

Quizá el tercer sitio en las preferencias electorales reflejó el hartazgo de la población por los más de setenta años que gobernó el PRI, el logro de las reformas electorales, entre ellas la equidad financiera pública, permitieron a los ciudadanos expresar esa voluntad por medio del voto y convertirlo en una realidad política.

Las sanciones económicas por las faltas cometidas en la campaña electoral en la elección de 2006, según la Comisión Fiscalizadora fueron las siguientes:

Multas a los partidos políticos y coaliciones derivadas de la revisión de los informes de campaña sobre el origen y destino de los recursos en 2006		
Partido	Resolución del Tribunal	% de multa
PAN	\$17,182,381.09	17.3%
Coalición Alianza por México		
PRI	\$37,464,150.19	37.7%
PVEM	\$13,919,710.19	14.0%
Coalición por el Bien de Todos		
PRD	\$14,965,267.99	15.1%
PT	\$5,751,962.08	5.8%
Convergencia	\$5,670,559.15	5.7%
Otros		
Nueva Alianza	\$4,164,236.55	4.2%
Alternativa Socialdemócrata	\$262,331.30	0.3%
Total	\$99,380,598.54	100.0%

Fuente: Instituto Federal Electoral. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Sanciones impuestas a los partidos políticos y coaliciones derivadas de la revisión de los informes de campaña sobre el origen y destino de los recursos.

La Alianza por México (PRI-PVEM), fue la más castigada, en conjunto se le asignó una multa total de \$51,383,860.38, esta cantidad fue equivalente al 51.7% del total de las multas derivadas de la revisión de los informes del origen y gasto del financiamiento público y privado, destinado para gastos de campaña en la elección de 2006.

No obstante, los mecanismos de blindaje cada vez más complejos en las reglas electorales buscaron reducir los desequilibrios ilegales en materia de financiamiento a favor de uno o más partidos, permitieron que la competitividad en las urnas en 2006, se mantuviera, pues el Partido Acción Nacional consiguió la victoria en la votación para diputados de mayoría relativa, con 13,753,633 votos, cantidad que en porcentaje se muestra con un 33.39% en las preferencias del electorado; no

José Luis Coronilla Beltrán

obstante, el PAN, también incurrió en violaciones a la Constitución y al COFIPE, pues fue multado por el IFE con una cantidad de \$17,182,381.09, igual al 17.3% del total de la multa.

El PRD que compitió en la elección de 2006 en la Coalición por el Bien de Todos, fue el mayor infractor de dicha coalición, pues la multa ascendió a \$14,965,267.99, equivalente al 15.1% del global de la multa, la coalición en su conjunto sumó una multa de 26,387,789.22 que representó el 26.6% de las multas, posicionándose como el segundo mayor infractor.

Sin embargo, en esta elección (2006) también, tuvieron que intervenir las autoridades electorales, haciendo valer la ley, ante las insistentes omisiones en las declaraciones anuales sobre el origen y destino del financiamiento público y privado de los partidos, como de los gastos de campaña. Las respectivas multas se fijaron de la siguiente forma:

Multas a los partidos políticos derivadas de la revisión de los informes anuales sobre el origen y destino de los recursos en 2006		
Partidos	Resolución del Tribunal	% de multa
PAN	\$32,945,041.83	30.6%
PRI	15,189,423.91	14.1%
PRD	32,467,327.72	30.1%
PT	4,362,780.25	4.0%
PVEM	1,013,325.56	0.9%
Convergencia	1,658,345.43	1.5%
Nueva Alianza	4,517,850.72	4.2%
Alternativa Socialdemócrata	15,586,564.83	14.5%
TOTAL	\$107,740,660.25	100.0%

Fuente: Instituto Federal Electoral Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Sanciones impuestas a los partidos políticos derivadas de la revisión de los informes anuales sobre el origen y destino de los recursos.

La reforma electoral de 1996, pudo conservar la competitividad en materia electoral a pesar, de las deficiencias para contener las intromisiones de recursos financieros ilegales para gastos de campaña, empero sí, contaba con los mecanismos para sancionar a los responsables de las infracciones.

José Luis Coronilla Beltrán

El balance de las reformas electorales hechas en el periodo de transición democrática en materia de financiamiento, puede considerarse como positivo, pues en la siguiente tabla podemos observar que el financiamiento asignado a los tres partidos con mayor fuerza electoral, se fue incrementando paulatinamente, además que las cifras de financiamiento asignado a cada partido fueron acercando en cada periodo electoral:

Histórico de financiamiento público del periodo de transición democrática 1993-2006				
	PRI	PAN	PRD	Totales*
1991**	\$34,299,467,064	\$12,756,519,008	S/D	\$47,056,046,072
1994	\$65,553,759.81	\$18,845,757.61	\$8,423,748.25	\$92,823,265.67
1997	\$437,011,758.76	\$259,956,828.81	\$194,531,523.78	\$891,500,111.35
2000	\$455,120,507.44	\$335,767,829.30	\$326,705,109.66	\$1,117,593,446.40
2003	\$714,168,268.29	\$641,132,019.91	\$282,852,142.03	\$1,638,152,430.23
2006	\$613,405,424.52	\$555,866,537.74	\$360,710,804.15	\$1,529,982,766.41

Fuente: Elaboración propia con datos citados con antelación. * Los totales incluyen únicamente la sumatoria del financiamiento de los tres principales partidos políticos mexicanos (PRI, PAN y PRD), para cada año mostrado. ** Se incluyeron los datos de 1991 para dar mayor margen visual con el único dato de financiamiento del periodo autoritario con el que se contó para este trabajo.

Es decir, la competencia electoral al menos entre estos tres protagonistas de la política electoral mexicana se volvió más equitativa. La siguiente tabla permite visualizar en porcentajes el peso de los datos del financiamiento público respecto del total de financiamiento público para gastos de campaña asignado para cada año.

Histórico de financiamiento público del periodo de transición democrática 1993-2006 en porcentajes*			
	PRI	PAN	PRD
1991**	51.7%	19.2%	S/D
1994	64.2%	18.5%	8.3%
1997	41.9%	24.9%	18.6%
2000	30.3%	22.4%	21.8%
2003	29.5%	26.5%	11.7%
2006	29.7%	26.9%	17.4%

Fuente: Elaboración propia con datos citados con antelación. * Los porcentajes de financiamiento mostrados de cada partido y para cada año, son respecto al 100% del financiamiento público asignado para cada año. ** Se incluyeron los datos de 1991 para dar mayor margen visual con el único dato de financiamiento del periodo autoritario con el que se contó para este trabajo.

José Luis Coronilla Beltrán

Por otra parte, en cuanto a la competitividad electoral, la evidencia estadística nos permite observar que en los últimos tres procesos electorales (2000, 2003 y 2006), la competitividad electoral es una característica más del estado democrático del sistema electoral mexicano para esos años.

Histórico de votos para diputados de mayoría relativa del periodo de transición democrática 1993-2006*

	PRI	PRI %	PAN	PAN%	PRD	PRD%
1991	14,051,349	61.43%	4,042,316	17.67%	1,900,750	8.31%
1994	16,851,082	48.58%	8,664,384	24.98%	5,590,391	16.12%
1997	11,311,963	39.11%	7,698,197	26.61%	7,436,466	25.71%
2000	13,722,188	36.92%	14,212,032	38.24%	6,942,844	18.68%
2003	6,166,358	23.14%	8,189,699	30.73%	4,694,365	17.61%
2006	11,619,679	28.21%	13,753,633	33.39%	11,941,842	28.99%

Fuente: Elaboración propia con datos citados con antelación. * Se incluyeron los datos de 1991 para dar mayor margen visual con el único dato de financiamiento del periodo autoritario con el que se contó para este trabajo.

De tal forma, la competitividad electoral fue otro rasgo que el sistema electoral mexicano, integrando paulatinamente a sus características institucionales, pues después de lograda la transición (2000) en el gobierno federal, las elecciones se volvieron más competitivas, por lo menos entre dos de los competidores en cada proceso electoral; en 2000 y 2003 los protagonistas fueron el PAN y el PRI, para el año 2006 cambiaron los actores protagónicos pues el PAN y PRD tuvieron una de las contiendas electorales más competitivas de la historia electoral mexicana.

En este sentido Irma Méndez considera que uno de los resultados que arrojó la liberalización y la transición en nuestro sistema electoral fue la competitividad:

La competitividad electoral ha sido pues la fuerza que ha permitido a los partidos de oposición romper el ciclo de competencia limitada fundando en las leyes electorales diseñadas por décadas para mantener el *status quo* y la dominación del partido en el poder. Por su parte, las reformas electorales justas, aquellas que lograron mover los sistemas electorales federal y estatales hacia elecciones libres, justas y transparentes, se convirtieron en el factor que contribuyó de manera más clara a explicar el incremento en la

José Luis Coronilla Beltrán

competitividad electoral, creando con ello la dinámica que hizo posible una transición a la democracia por la vía electoral (2006: 14-15).

Así pues el periodo de transición —denominado así en este trabajo recepcional— arrojó como resultados en el sistema electoral mexicano, en primera instancia un mayor grado de equidad financiera en las contiendas electorales, siendo el financiamiento público a los partidos políticos —entre otros— uno de los factores que explican un paulatino mayor grado de competitividad electoral.

Capítulo 4. Evolución histórica del financiamiento público en el periodo democrático 2007-2012

Introducción

En este capítulo expondremos las reformas electorales hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el COFIPE en el periodo democrático, en materia de financiamiento público que complementaron a las anteriores reformas electorales (descritas en capítulos anteriores), con el objetivo de consolidar las condiciones de equidad en el financiamiento público destinado a los partidos políticos y la competitividad electoral; logradas hasta ese momento.

El financiamiento público destinado a financiar todos los gastos propios de los partidos políticos mexicanos había mostrado ser uno de los factores causales preponderantes en la generación de dos nuevas condiciones electorales en nuestro país, por un lado, condiciones de equidad en la disputa por el poder, por otro lado, condiciones de competitividad electoral.

Ahora la democracia electoral mexicana consolidada en 2000, exigió nuevos retos al estado de las reglas electorales principalmente en materia de financiamiento, la nueva discusión se centraba en la vigilancia del origen de dinero público así como privado que recibían los partidos políticos, de igual forma, el destino que tenían estos recursos económicos.

De tal forma, las reglas de fiscalización de los recursos económicos de los partidos se hicieron más robustas en el COFIPE, en las reformas electorales comprendidas en el periodo 2007-2012 —expuesto en el presente capítulo— con la intención de responder a las nuevas coyunturas electorales.

El principal mecanismo de acción de las reglas fiscalizadoras ante el posible escenario de financiación ilegal a los partidos políticos fueron, las multas económicas, como se hicieron principalmente después de las elecciones federales de los años 2006 y 2012.

4.1. Reforma electoral de 2007 y sus efectos

La competitividad electoral es un rasgo fundamental en la democracia procedimental de Robert Dahl; en México la reforma de 1997, consiguió generar esa característica en el sistema electoral, un ejemplo de ello, es la eficiente competencia entre Felipe Calderón Hinojosa y Andrés Manuel López Obrador, registró una diferencia menor a un dígito porcentual “0,58%” (INE. Estadística electoral), los dos principales contendientes en la elección de 2006.

Sin embargo, en 2006, presentó una coyuntura ante la cual se volvió necesario apuntar a una nueva reestructuración de las reglas y procedimientos electorales del sistema político mexicano: en materia del financiamiento público para gastos electorales y sus actividades ordinarias. También, del acceso de los partidos políticos a los diferentes medios masivos de comunicación, específicamente radio y televisión.

El Artículo 41 en esta oportunidad se vio reformado en gran parte de su contenido, uno de sus párrafos modificados fue el párrafo primero, en el cual se expresa que la soberanía del pueblo es ejercida a través de los Poderes de la Unión (Diario Oficial. 2007: 2),¹⁵ además, que se modificó el párrafo tercero, que prohíbe que grupos de interés se transformen en partidos políticos, pues en 2005 se le permitió el registro como partido nacional a Nueva Alianza, “[...] sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa” (Diario Oficial, 2007: 2), al frente de éste estaba la maestra Elba Esther Gordillo que hasta el año 2013 fue la Presidenta Nacional de Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación, la cual se sirvió de su liderazgo y plataforma política de dicho sindicato

¹⁵ El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particularidades de los Estados, en las que ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

José Luis Coronilla Beltrán

para obtener su registro y con ello, todos los derechos a los que tiene un partido político como es el financiamiento público.

En la reforma de 2007, el elemento a destacar, fue la creación de una nueva fórmula para el cálculo de la bolsa de financiamiento a los partidos políticos. Dicho cálculo del financiamiento anual para el rubro de actividades ordinarias permanentes se determinó a partir de 2007, “multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal” (*Op. Cit.* 2007: 3); para el financiamiento de las elecciones en las que se elija a Presidente de la República, senadores y diputados federales, se destinaría un equivalente al 50% de lo destinado a cada partido en ese mismo año para las actividades ordinarias permanentes, y cuando fuera el caso de elección únicamente de diputados federales el financiamiento a ministrar representaría un 30% de lo destinado a cada partido en ese mismo año para las actividades ordinarias y permanentes; para el sostenimiento de las actividades específicas como la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, representaría el 3% del monto total recibido por partido ese mismo año por concepto de actividades ordinarias (*Ídem*).

La forma en que se repartió la cantidad total de financiamiento, ya fuera por el concepto de actividades ordinarias, de gastos de campaña o de actividades específicas, se ministró con el mismo criterio ya existente, es decir, el setenta por ciento se distribuyó según el porcentaje de votación que hubieran obtenido los partidos en la elección inmediata anterior, mientras que el treinta por ciento se distribuyó de forma igualitaria entre los partidos políticos con registro.

La reforma de 2007, tuvo a bien, poner una restricción al reflejo del incremento del financiamiento público, respecto al aumento de partidos políticos con registro oficial, “ahora se determina una bolsa que se distribuye, en los términos señalados en la Constitución y el Cofipe, entre todos los partidos existentes, de suerte que si crece el número de éstos, el monto para cada uno disminuirá por cuanto la bolsa será la misma” (Huchim May. *Op. Cit.* 19), debido a la nueva fórmula de calcular el monto anual destinado para la financiación de los partidos políticos.

José Luis Coronilla Beltrán

Por otro lado, el financiamiento en su otra modalidad de financiamiento privado, y que en el caso mexicano se ha dejado como un mero complemento a los recursos suministrados por el Estado mexicano, que para esta ocasión el anterior párrafo cinco, ahora párrafo sexto se adicionó con la especificación constitucional del monto máximo que podrán aportar los simpatizantes de cada partido: “La propia ley establecerá el monto máximo que tendrá las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gasto establecido para la última campaña presidencial” (Diario Oficial. 2007: 3), este párrafo también se complementó con la competencia constitucional/jurídica, pues la autoridad se facultó para hacer “los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones” (*Ídem.* 2007), con el objeto de reforzar el papel fiscalizador del Estado y que se complementó con los párrafos 23 y 24 de ésta misma reforma constitucional (*Ídem.* 2007).

Por otra parte, el acceso permanente a los medios de comunicación social se encontró también en el Artículo 41 constitucional, en el Apartado A, donde se especificó que el IFE, “será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales” (Diario Oficial. 2007: 3), como prerrogativa a la que tuvieron derecho los partidos políticos en ese momento.

Se convirtió en un elemento preponderante en ésta reforma, que respondió a las inequidades en la compra de minutos en radio y televisión en la campaña electoral del año 2006, donde los medios jugaron un rol protagónico marcando un precedente, pues se registró, el más alto porcentaje de sus recursos económicos públicos destinados a la compra de spots en los medios masivos de comunicación en sus diferentes formas. Los datos expuestos por Anselmo Flores Andrade reflejan:

En 1994 todos los partidos políticos erogaron en los medios de comunicación 104,7 millones de pesos (25% del total de sus ingresos), para el año 2000 fueron 1. 204 millones (54% del total de sus gastos).

José Luis Coronilla Beltrán

[...] En las elecciones del 2006 los partidos erogaron 1.971 millones, que representaron cerca del 85% de los ingresos públicos otorgados a los partidos políticos. (2007: 72)

Consecuentemente a esta realidad, la reforma del 2007 hizo una amplia exposición de las nuevas reglas a tomar en cuenta para los medios de comunicación en los futuros procesos electorales, especificándolo así en el Artículo 41 constitucional.

A partir de entonces, el IFE se convirtió en la única institución autorizada para la “administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales” (*Op. Cit.* 2007. 3), dicho tiempo representará en época electoral el 80% del tiempo en radio y televisión para uso del Estado, en épocas no electorales el IFE solamente transferirá el 50% de dicho tiempo.

En las campañas electorales, los partidos políticos disfrutaron en conjunto de un minuto por cada hora, tanto en radio y televisión, su distribución tendrá el mismo criterio antes mencionado, el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior (*Ídem*).

En cuanto al tiempo en radio y televisión al que los partidos políticos pudieran contratar de forma directa, o ya sea que alguna persona física o moral o por un tercero quisiera contratar a favor o en perjuicio de algún partido político con registro nacional o local, quedó estrictamente prohibido (Diario Oficial. 2007: 4).¹⁶

Por otra parte, el elemento que se incorporó de forma explícita y que cobra con el tiempo cada vez más importancia, fue la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, que pretendió dar certeza, equidad y legalidad a los procesos electorales y al ejercicio del poder a partir de la vigilancia de la procedencia que tienen los ingresos de los partidos políticos y de su gasto. El IFE fue el órgano electoral

¹⁶ Véase, párrafos octavo, noveno y décimo, así como el Apartado B, y sus incisos a), b) y c), en el Artículo 41 de la constitución, Reforma electoral 2007 en el Diario Oficial del Federación.

José Luis Coronilla Beltrán

encargado de llevar a cabo dicha tarea fiscalizadora; en los párrafos vigésimo tercero y vigésimo cuarto del Artículo 41 reformado en 2007, se leen de la siguiente forma:

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancarios, fiduciario y fiscal.

El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior (*Op. Cit.* 2007. 5).

Así se buscó dar mayor autonomía de gestión al Consejo General del IFE, órgano designado para la revisión del origen y el destino que tiene el financiamiento de los partidos, así como, tiene la facultad de sancionar a los partidos políticos infractores.

Correspondiente a esta reforma electoral, el COFIPE también fue reformado, el Artículo 49 que otrora tuviese el estado jurídico del financiamiento a los partidos políticos, se trasladó al Artículo 77, y ahora pasó a ser éste, el artículo que concentre las reglas referentes la distribución de los recursos públicos; dando así cuerpo a la reforma electoral, por tanto, se especificó lo señalado con anterioridad, el acceso a los medios de comunicación para difusión de propaganda electoral y la nueva fórmula de reparto de la bolsa de financiamiento, empero, un elemento a destacar es en cuanto a robustecer las facultades de fiscalización del órgano técnico del Consejo General del IFE, se encuentra presente en el párrafo sexto del Artículo 77 del COFIPE de 2007, en el que recayó la facultad de auditar la documentación e información del origen y destino del financiamiento de cada partido político, para dichas funciones, el Artículo 79 confirió los atributos al Consejo General y a la

José Luis Coronilla Beltrán

Unidad de Fiscalización del IFE, otorgando autonomía para esta obligación democrática, en su párrafo tercero y cuarto se dijo que:

3. En el desempeño de sus facultades y atribuciones la Unidad no estará limitada por los secretos bancario, fiscal o fiduciario establecidos por otras leyes. Las autoridades competentes están obligadas a atender y resolver, en un plazo máximo de treinta días hábiles, los requerimientos de información que en esas materias les presente la Unidad.

4. Cuando en el desempeño de sus atribuciones y ejercicio de sus facultades los órganos electorales de las entidades federativas responsables de fiscalizar y vigilar los recursos de los partidos políticos, requieran superar la limitación establecida por los secretos bancario, fiscal o fiduciario, solicitarán la intervención de la Unidad a fin de que ésta actúe ante las autoridades en la materia, para todos los efectos legales (Diario Oficial. 2008: 26-27).

En este sentido, se pone un mayor rigor a la vigilancia del ingreso y el gasto que ejerzan los partidos políticos respecto al financiamiento transferido, facultando a los órganos pertinentes a solicitar información que permita fundamentar la información financiera proporcionada por los partidos políticos al Consejo General del IFE, además, se asignó al Consejo General la facultad de auditar a los partidos políticos.

Transitado el año 2000, en el que se dio la alternancia en el poder y se inauguró la democracia en este país, el esfuerzo se ha concentró en poner candados en materia de la transparencia en el origen y destino de los recursos público, por ende se cambió la fórmula distributiva de la bolsa, puso topes a los gastos de campaña y la distribución reglamentada de los tiempos en los medios de comunicación; con ello se buscó la consolidación del sistema electoral de México.

Dadas las características de la competencia política moderna o mediática, en nuestro país se hizo indispensable controlar la distribución y el uso de los tiempos en radio y televisión, prerrogativa ahora incluida en el Artículo 49 del nuevo COFIPE.

En el COFIPE de 2008, se redundó lo expuesto en el Artículo 41 constitucional, eliminó a los partidos políticos, precandidatos y candidatos el derecho de

José Luis Coronilla Beltrán

suministrarse por sí mismos, tiempo en radio y televisión en los tiempos de campañas electorales. Del mismo modo, quedó prohibida la adquisición de tiempo en radio y televisión por terceros, fuere en época electoral o no, con el fin de evitar que se reduzca el principio de equidad en la lucha por los votos. Así, la única vía para hacerse de tiempo en los medios de comunicación fue el IFE, según lo dispuesto por la ley (*Op. Cit.* 2008: 17).

Otro elemento que la reforma electoral del 2007 buscó cambiar fue: el crecimiento constante del total de recursos públicos con destino a financiar las actividades de los partidos políticos, cambiando la fórmula para dicho fin. Si el número de partidos políticos se incrementa, el financiamiento del que éstos disfrutarían sería una cantidad menor, porque la bolsa a repartir permanece con la misma cantidad, un ejemplo de ello es que.

Para la ministración del financiamiento público en el año 2009, el IFE, por primera vez utilizó la nueva fórmula para calcular el financiamiento, que como habíamos dicho con anterioridad, pretende limitar el crecimiento de la cifra total de financiamiento con el aumento de partidos políticos:

Por lo tanto, el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral 76,688,085, multiplicado por el 65% del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal \$54.80 (cincuenta y cuatro pesos 80/100 M. N.), da como resultado un monto a distribuir del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias para el año 2009 de \$2,731,629,587.70 (dos mil setecientos treinta y un millones seiscientos veintinueve mil quinientos ochenta y siete pesos 70/100 M.N.), (Acuerdo del Consejo General del IFE. 2009: 6).

El financiamiento calculado por el IFE para gastos de campaña en 2009, año en el que se celebraron elecciones intermedias, se determinó en \$819,488,876.31¹⁷ con

¹⁷ Cuando fuera el caso de elección únicamente de diputados federales el financiamiento a ministrar representará un 30 por ciento de lo destinado a cada partido en ese mismo año para las actividades ordinarias y permanentes (Diario Oficial. 2007:3). La cifra de \$819,488,876.31 representa el 30% de \$2,731,629,587.70, cantidad del financiamiento para actividades ordinarios y permanentes.

José Luis Coronilla Beltrán

base a la nueva fórmula del COFIPE de 2008. Contrastando éstas cifras con el financiamiento para gastos de campaña para la elección intermedia inmediata anterior (2003) de \$2,421,611,942.13; se puede observar un decrecimiento en el presupuesto total otorgado a los partidos para sus actividades electorales en una elección intermedia, es decir, sólo se ministró el 33.84% del financiamiento para gastos de campaña en 2009, respecto a la elección intermedia de 2003.

La equidad financiera en las contiendas electorales en años anteriores, permitieron hacer más efectiva la competencia entre los partidos políticos en los comicios electorales, permitiendo gradualmente que las brechas entre uno y otro partido se redujeran. Así, los partidos políticos recibieron las siguientes cantidades, para el gasto de sus actividades electorales:

Financiamiento a partidos políticos para gastos de campaña en 2009		
Partidos	Financiamiento	% de financiamiento
PAN	\$227,808,938.93	27.8%
PRI	\$159,370,769.30	19.4%
PRD	\$136,941,167.34	16.7%
PT	\$64,954,162.86	7.9%
PVEM	\$68,591,218.95	8.4%
Convergencia	\$61,413,818.38	7.5%
PANAL	\$57,559,088.91	7.0%
PSD	\$42,849,711.64	5.2%
Total	\$819,488,876.31	100%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INE (<http://www.ine.mx>).

La competitividad electoral de la elección presidencial del año 2006, hizo posible que por primera ocasión (en la elección de 2009), el PRI no fuera el partido político que recibiera la mayor transferencia de recursos públicos para gastos de campaña, la diferencia entre el PAN, ahora la primera fuerza electoral y económica en las contiendas electorales, concentró el 27.8% de recursos para gastos de campaña, 8.4% más financiamiento que el PRI que obtuvo solamente el 19.4% de la bolsa de financiamiento; mientras que el tercer competidor más poderoso en ese sentido, recibió el 16.7% de recursos económicos.

Por el lado del financiamiento público para gastos ordinarios permanentes se fijaron de la siguiente forma:

José Luis Coronilla Beltrán

Financiamiento público para gastos ordinarios permanentes en 2009		
Partidos	Financiamiento	% de financiamiento
PAN	\$759,363,129.76	27.8%
PRI	\$531,235,897.67	19.4%
PRD	\$456,470,557.82	16.7%
PT	\$216,513,876.21	7.9%
PVEM	\$228,637,396.49	8.4%
Convergencia	\$204,712,727.93	7.5%
PANAL	\$191,863,629.69	7.0%
PSD	\$142,832,372.14	5.2%
Total	\$2,731,629,587.70	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INE (<http://www.ine.mx>).

El financiamiento para los gastos de campaña se redujo drásticamente, a partir de la reforma electoral de 2007, la cual estableció que dicho financiamiento representaría el 30% cuando se eligieran a diputados federales únicamente, respecto del total de financiamiento (100%) para gastos ordinarios permanentes como se puede observar al contrastar las dos tablas recién expuestas. De tal forma, que el financiamiento para gastos ordinarios permanentes en 2009 tuvo una cantidad total de \$2,731,629,587.70, tomada esta como el 100%, de la cual se desprenderá el cálculo para el financiamiento de gastos de campaña para la elección intermedia de 2009, correspondientes al 30% de la cantidad antes mencionada, dicho financiamiento se determinó en \$819,488,876.31.

Con esta realidad financiera los partidos enfrentarían las elecciones de 2009:

Votos de la elección para diputados de mayoría relativa en 2009		
Partidos	Votos	% de votos
PAN	9,679,435	29.7%
Primero México (PRI, PVEM)	15,084,076	46.3%
PRD	4,217,985	12.9%
Salvemos México (PT, Convergencia)	2,065,849	6.3%
Nueva Alianza	1,181,850	3.6%
PSD	357,003	1.1%
Total de votos válidos	32,586,198	100.0%

Elaboración propia con datos obtenidos del INE (<http://www.ine.mx>).

Sin embargo, a pesar de que el PAN, recibió la mayor cantidad de financiamiento público para las elecciones en 2009, no obtuvo la victoria electoral, el PRI, obtuvo un ascenso en las preferencias electorales, la respuesta a esta fluctuación electoral,

José Luis Coronilla Beltrán

se podría encontrar en los problemas de violencia acaecidos por la llamada guerra contra el narco, proyecto de seguridad nacional impulsado desde el Gobierno Federal de procedencia panista, empero, ese escenario se hizo sentir en la elección de 2009.

El PAN quedó en segundo lugar con 29.7% de votos nacionales para diputados de mayoría relativa, mientras que en la elección federal de 2006 obtuvo el 33.39% de las preferencias electorales, una diferencia negativa de 3.69%, por su parte; el PRI que en 2006 tuvo el equivalente 28.21% de los votos, en 2009 tuvo el 46.3% del total de votos nacionales, registrando un crecimiento en las preferencias electorales de 18.09%, (compitió en las elecciones de 2006 y 2009, en alianza con el PVEM); a su vez, el PRD, que en coalición con el PT y PC habían conquistado el segundo sitio en la elección de 2006, con el 28.99% de los votos, en tres años más tarde (2009), sólo obtuvo 12.9% de los votos, sin embargo, en esta ocasión se presentó solo a la competencia electoral.

Dicho de otra forma, el financiamiento público a los partidos políticos ha dado la condición que Sartori denominara de competidores eficientes (1999) a todos los partidos en nuestra democracia, es decir, la democracia mexicana demostró que la posibilidad de que los competidores en la elección, tienen la posibilidad efectiva de obtener el triunfo electoral, cumple también, con la séptima y octava condición democrática de Robert Dahl "7. Elecciones libres e imparciales, 8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás de expresar las preferencias" (Dahl. 1989: 15).

Por un lado, las prerrogativas a favor de los partidos políticos entendidos como entidades de interés público ha favorecido la equidad en las condiciones de la competencia electoral, sin embargo, también las reglas del juego han avanzado en el sentido de la competitividad, vigilando que los partidos no violen dichas reglas, y sancionado a quienes sí, transgredan esas reglas.

Consecuentemente el IFE, sancionó a los partidos políticos que intentaron reducir la equidad electoral, que se ha intentado trabajar desde el 77, en materia de

José Luis Coronilla Beltrán

financiamiento público y privado a los partidos políticos, las multas para 2009 se calcularon con base en los informes de gastos de campaña:

En 2009, las violaciones a la ley por los partidos políticos fueron mayores en la campaña electoral, por tanto, las multas a los partidos con base a los reportes de ingreso-gasto también, fueron mayores, en comparación que las multas derivadas de los reportes anuales ordinarios, expuestos con anterioridad:

Sanciones impuestas a los partidos políticos derivadas de la revisión de los informes de campaña y precampaña sobre el origen y destino de los recursos para 2009

Partido	Multa	% de multa
PAN	\$3,371,284.34	10.3%
PRI	\$5,899,992.44	18.0%
PVEM	\$576,888.87	1.8%
Coalición Primero México (PRI, PVEM)	\$1,689,656.88	5.2%
PRD	\$9,447,195.42	28.9%
Coalición Salvemos México (PT, Convergencia)	\$11,445,634.36	35.0%
Nueva Alianza	\$277,014.00	0.8%
Total	\$32,707,666.31	100.0%

Fuente: IFE. Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Comparando al 2009 con 2006, se ve una diferencia importante en el total de las multas, en 2006, la multa total por las violaciones a la ley en la campaña electoral se contabilizó en \$99,380,598.54, mientras que en 2009, la multa total para ese mismo rubro, sumó la totalidad de \$32,707,666.31.

Las multas más costosa para los reportes de ingreso-gasto de la campaña de 2009 se le asignó a la Coalición Salvemos México (PT, Convergencia), por un total \$11,445,634.36, que significó el 34.99% de todas la multas.

En cuanto a las multas impuestas por el IFE a partir de la revisión de los informes anuales por concepto de origen-destino de los recursos que recibieron los partidos políticos:

José Luis Coronilla Beltrán

Sanciones impuestas a los partidos políticos derivadas de la revisión de los informes anuales sobre el origen y destino de los recursos para 2009

Partido	Multa	% de multa
PAN	\$2,300,468.12	10.1%
PRI	\$7,118,837.02	31.2%
PRD	\$6,900,071.67	30.2%
PT	\$4,216,690.24	18.5%
PVEM	\$1,216,688.37	5.3%
Convergencia	\$552,344.58	2.4%
Nueva Alianza	\$543,944.80	2.4%
Total	\$22,849,044.80	100.0%

Fuente: IFE. Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Las multa en este sentido, para 2009 fue sensiblemente más baratas, pues en conjunto, la multa ascendió a la cantidad de \$22,849,044.80, en comparación con la multa a los partidos políticos con base en los informes anuales del año 2006, pues en ese año se determinó una multa total de \$107,740,660.25.

Por otro lado, para la ministración de la bolsa de recursos económicos a favor de los partidos políticos en el año electorales de 2012, se estableció con base en la ley electoral reformada en 2007, es decir, el COFIPE en su Artículo 78 inciso a), Fracción primera y segunda,¹⁸ el cual establece que se constituirá sumando el total de ciudadanos empadronados por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo vigente en el año 2012, para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

Por lo tanto, el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral al treinta y uno de julio de dos mil once, es igual a 82,960,936, multiplicado por

¹⁸ a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

I. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente el monto total por distribuir entre los partidos políticos conforme a lo siguiente: multiplicará el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal;

II. El resultado de la operación señalada en la fracción anterior constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:

- El treinta por ciento de la cantidad total que resulte se entregará en forma igualitaria a los partidos políticos con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.

- El setenta por ciento restante se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida que hubiese obtenido cada partido político con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión en la elección de diputados por mayoría relativa inmediata anterior. (Diario Oficial. 2008: 24)

José Luis Coronilla Beltrán

el 65% del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, equivalente a \$40.51(cuarenta pesos 51/100 M.N.), da como resultado un monto a distribuir del financiamiento público por concepto de actividades ordinarias permanentes para el año 2012 de \$3,361,120,841.57(tres mil trescientos sesenta y un millones ciento veinte mil ochocientos cuarenta y un pesos 57/100 M.N.) (Acuerdo del Consejo General del IFE. 2011: 6).

Para la renovación del Ejecutivo Federal y de las dos Cámaras del Congreso de la Unión se distribuirá una bolsa económica destinada para el sostenimiento de gastos de campaña, se determinará un equivalente al cincuenta por ciento, del total del presupuesto para gastos de actividades ordinarias permanentes.

De tal forma, el presupuesto económico para la elección de Presidente de la República, Gobernadores, Senadores y Diputados en 2012, y su respectiva distribución entre los partidos políticos con registro quedó de la siguiente forma:

Financiamiento público para gastos de campaña en la elección de 2012		
Partido	Financiamiento	% de financiamiento
PAN	\$424,784,163.94	25.3%
PRI	\$537,269,854.03	32.0%
PRD	\$225,745,363.72	13.4%
PT	\$118,098,139.85	7.0%
PVEM	\$156,507,101.22	9.3%
MC	\$103,060,128.93	6.1%
PANAL	\$115,095,669.09	6.8%
TOTAL	\$1,680,560,420.79	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INE (<http://www.ine.mx>).

Así el financiamiento para 2012, fue de \$1, 680,560,420.79, el PRI obtuvo la mayor cantidad de financiamiento, con base a los resultados electorales de 2009, que se calculó en \$537,269,854.03, el PAN se quedó con \$424,784,163.94 y el PRD con \$225,745,363.72, 32%, 25% y 13% respectivamente.

El financiamiento para gastos ordinarios permanentes, se suministraron en las siguientes cantidades:

José Luis Coronilla Beltrán

Financiamiento público para gastos ordinarios permanentes en 2012

Partido	Financiamiento	% de financiamiento
PAN	\$849,568,327.89	25.3%
PRI	\$1,074,539,708.07	32.0%
PRD	\$451,490,727.45	13.4%
PT	\$236,196,279.70	7.0%
PVEM	\$313,014,202.45	9.3%
MC	\$206,120,257.85	6.1%
PANAL	\$230,191,338.17	6.8%
TOTAL	\$3,361,120,841.57	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del INE (<http://www.ine.mx>)

El financiamiento para gastos ordinarios permanentes, representa el doble de la cantidad de financiamiento para gastos de campaña, con base en la reforma electoral de 2007, en la que se estipuló que para la elección de Presidente de la República, el financiamiento para gastos de campaña representará el 50% del financiamiento para gastos ordinarios permanentes. El financiamiento para gastos de campaña se expresó en votos de la siguiente forma:

Votación para diputados de mayoría relativa en la elección de 2012

Partido/coalición	Votos	Porcentaje
PRI, PVEM	18,140,799	39.9%
PRD, PT, CONV.	12,925,154	28.5%
PAN	12,401,216	27.3%
Nueva Alianza	1,951,800	4.3%
Total de votos válidos	45,418,969	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos de PREP del IFE con corte a las 18:23 hs. del lunes 2 de julio de 2012 con el 96.72% de las actas computadas (<http://www.ine.mx>).

Este contraste entre porcentajes del presupuesto destinado al financiamiento de las campañas electorales con el porcentaje de votos obtenidos en dichas campañas, nos permite ver, la efectividad de la competencia electoral, que se ha logrado con el financiamiento público.

La fiscalización, el otro tema de interés en nuestro trabajo, y herramienta democratizante de las instituciones electorales de nuestro país, tuvo su participación en la revisión del origen y destino de los recursos financieros que los

José Luis Coronilla Beltrán

partidos políticos utilizaron para financiar las actividades encaminadas a obtener el voto popular, en el año electoral federal de 2012.

La Comisión de Fiscalización encontró que en el año 2012, los partidos políticos rebasaron los topes de gastos de campaña, los cuales se fijaron así, para la elección de Presidente de la República se fijó en \$328'608,267.50, para senadores en \$22'407,472.28, y para diputados de mayoría relativa en \$1'120,373.61.

El PAN sobrepasó el tope de campaña para la elección de diputados de mayoría relativa con una cantidad de \$159,620.73; mientras que el PRI, sobrepasó el límite de gasto por \$8'954,838.10; el Partido Verde, sobrepasó el gasto, empero, para la elección de senadores con la cantidad de \$260,085.34; la coalición "Compromiso por México" (PRI,PVEM), rebasó los topes con las cantidades de \$575,957.48 y con \$49'674,033.00, para la elección de senadores y diputados respectivamente; la coalición "Movimiento Progresista" (PRD, PT, Movimiento Ciudadano) rebasó el tope de gasto de campaña en los tres rubros, sumando el total de \$48'515,202.20, sin embargo, llama la atención que la cantidad con la que excedió el límite para la elección de Presidente fue de \$46'307,148.98, (IFE. Memoria del proceso electoral federal 2011-2012).

Las multas totales con las que se penalizó a los partidos políticos que participaron en la elección del año 2012, representó la cantidad de \$341'877,056.98:

Sanciones impuestas a los partidos políticos derivadas de la revisión de los informes de campaña y precampaña sobre el origen y destino de los recursos para 2012		
Partido	Multa	% de multa
PAN	\$5'519,943.26	1.6%
PRI	\$28'043,169.10	8.2%
PVEM	\$1,302'610.83	0.4%
Coalición Compromiso por México (PRI, PVEM)	\$169'008,285.35	49.4%
Coalición Movimiento Progresista (PRD, PT, Movimiento Ciudadano)	\$135'433,715.13	39.6%
Nueva Alianza	\$2,569'333.31	0.8%
Total	\$341'877,056.98	100.0%

Fuente: IFE. Memoria del proceso electoral federal 2011-2012.

José Luis Coronilla Beltrán

Fue la coalición “Compromiso por México” la que tuvo la mayor transgresión a la ley, al exceder el límite de gasto de campaña en la elección de 2012, la sanción correspondió en proporción, pues también, fue la que recibió la mayor sanción con \$169'008,285.35 como coalición, y por separado el PRI tuvo una multa de \$28'043,169.10 y el PVEM fue penalizado con \$1,302'610.83.

La coalición “Movimiento Progresista” fue la segunda más multada con \$135'433,715.13 de igual forma, también, fue la segunda con el mayor índice de transgresión.

En cuanto a las multas impuestas por el IFE, a los partidos políticos por la revisión de los informes del origen destino del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, no se encuentran disponibles.

Así, las instancias (IFE, TEPJF) encargadas de sancionar a aquellos partidos político que transgredieron la ley electoral, uno de los elementos de seguridad de la democracia representativa mexicana, intentaron mantener este estatus con dichas multas.

Por último, el balance de la reforma electoral en términos de financiamiento público a los partidos políticos del periodo democráticos, logró mantener la característica de equidad financiera en las competencias por el voto popular del sistema electoral mexicano como se puede observar en las siguientes tablas:

Histórico de financiamiento público del periodo democrático 2007-2012*				
	PRI	PAN	PRD	Totales
2006**	\$613,405,424.52	\$555,866,537.74	\$360,710,804.15	\$1,529,982,766.41
2009	\$156,370,769.30	\$227,808,938.93	\$136,941,167.34	\$521,120,875.57
2012	\$537,269,854.03	\$424,784,163.94	\$225,745,363.72	\$1,187,799,381.69

Fuente: Elaboración propia con datos citados con antelación. * Los totales incluyen únicamente la sumatoria del financiamiento de los tres principales partidos políticos mexicanos (PRI, PAN y PRD), para cada año mostrado. ** Se incluyeron los datos de la elección de 2006 para tener mayor margen visual en el análisis.

José Luis Coronilla Beltrán

Histórico de financiamiento público del periodo democrático 2007-2012 en porcentajes*

	PRI	PAN	PRD
2006**	29.7%	26.9%	17.4%
2009	19.4%	27.8%	16.7%
2012	32.0%	25.3%	13.4%

Fuente: Elaboración propia con datos citados con antelación. * Los porcentajes de financiamiento mostrados de cada partido y para cada año, son respecto al 100% del financiamiento público asignado para cada año. ** Se incluyeron los datos de la elección de 2006 para tener mayor margen visual en el análisis.

Además, el financiamiento público asignado a los partidos políticos se redujo respecto a años electorales anteriores a la reforma electoral de 2007.

Por otra parte, el financiamiento público a los partidos políticos fluctuó en correspondencia a la competitividad electoral mostrada en las elecciones en 2006 y 2009, es decir, de los resultados obtenidos por los partidos políticos en las elecciones 2006 se determinó el financiamiento para el gasto electoral de la elección de 2009, y así mismo se calculó el financiamiento para 2012 con los resultados en votación de la elección de 2009.

Como se puede observar en la tabla inmediata anterior, los partidos políticos que recibieron mayor financiamiento público para la elección de 2009 y 2012 cambiaron, fenómeno que encuentra un factor de explicación en la competitividad electoral alcanzada en el periodo democrático. Como se puede observar en la tabla siguiente tabla que muestra los resultados de votación de las elecciones de 2006, 2009, 2012:

Histórico de votos para diputados de mayoría relativa en el periodo democrático 2007-2012

	PRI	PRI%	PAN	PAN%	PRD	PRD%
2006*	11,619,679	28.21%	13,753,633	33.39%	11,941,842	28.99%
2009	15,084,076	46.30%	9,679,435	29.70%	4,217,985	12.90%
2012	18,140,799	39.90%	12,401,216	27.30%	12,925,154	28.50%

Fuente: Elaboración propia con datos citados con antelación. * Se incluyeron los datos de la elección de 2006 para tener mayor margen visual en el análisis.

José Luis Coronilla Beltrán

Las reformas electorales lograron su objetivo primario, crear condiciones de equidad en los recursos económicos para gastos de equidad y un mayor grado de competitividad.

Sin embargo, esta nueva realidad en el sistema electoral mexicano abrió la puerta a nuevos retos como la fiscalización del financiamiento público, que hasta el año de 2012, la realidad electoral había demostrado que en cuanto al tema fiscalización estaba lejos de concluirse la discusión y por tanto, tampoco se ha logrado crear un marco jurídico que prevenga y sancione las violaciones a la ley en materia de financiamiento.

Hasta el momento sólo se ha encontrado como principal instrumento sancionador al financiamiento ilegal, a las multas económicas que demostraron paulatinamente crecer en cuanto a cifras, sin embargo, ese incremento es un reflejo de que también se incrementaron las violaciones a la ley electoral.

Conclusiones:

Así el recorrido histórico del financiamiento que hemos descrito en este trabajo, podemos resumirlo, con el objeto de tener un panorama general de la evolución de este elemento electoral, respecto a los tres principales partidos políticos de nuestro país. La tabla muestra únicamente los datos del financiamiento otorgado a los partidos a partir de 1991, pues no existen datos de financiamiento para los años anteriores.

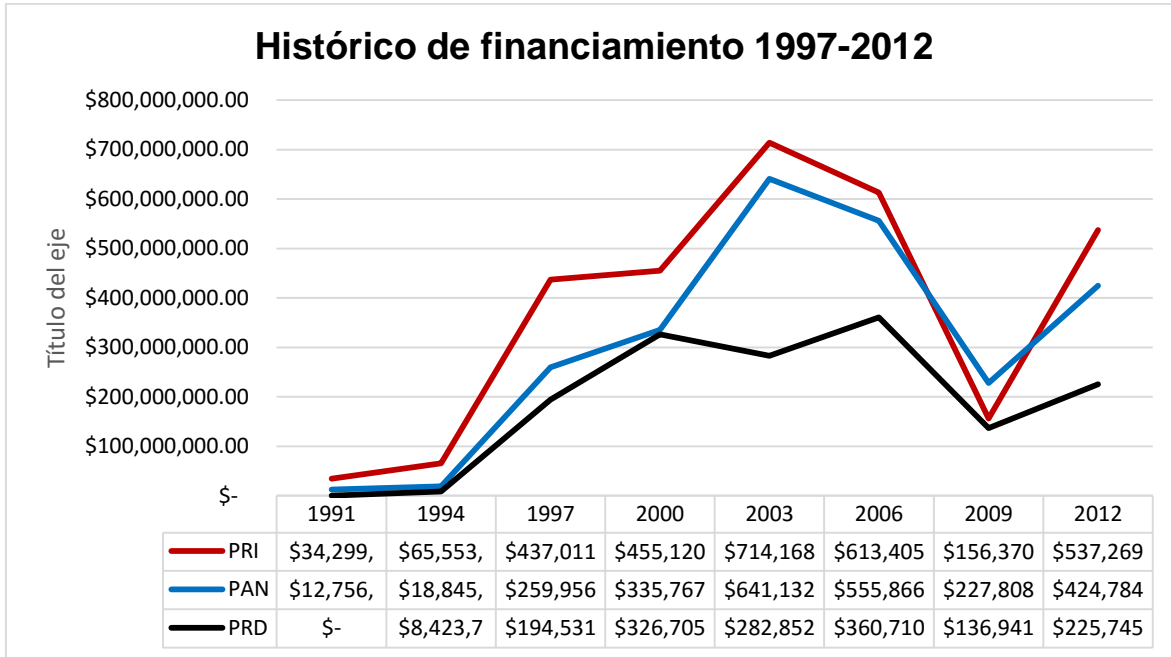
Histórico de financiamiento público 1991-2012. (1979,1982,1985 y 1988 S/D)

	PRI	PAN	PRD	Totales*
1991	\$34,299,467.06	\$12,756,579.01	S/D	\$47,056,046.072
1994	\$65,553,759.81	\$18,845,757.61	\$8,423,748.25	\$92,823,265.67
1997	\$437,011,758.76	\$259,956,828.81	\$194,531,523.78	\$891,500,111.35
2000	\$455,120,507.44	\$335,767,829.30	\$326,705,109.66	\$1,117,593,446.40
2003	\$714,168,268.29	\$641,132,019.91	\$282,852,142.03	\$1,638,152,430.23
2006	\$613,405,424.52	\$555,866,537.74	\$360,710,804.15	\$1,529,982,766.41
2009	\$156,370,769.30	\$227,808,938.93	\$136,941,167.34	\$521,120,875.57
2012	\$537,269,854.03	\$424,784,163.94	\$225,745,363.72	\$1,187,799,381.69

Fuente. Elaboración propia con datos citados con antelación. *Los totales incluyen únicamente la sumatoria del financiamiento de los tres principales partidos políticos mexicanos (PRI, PAN y PRD), para cada año mostrado.

Con esta comparación histórica del financiamiento público a los partidos políticos, podemos observar por un lado que, a partir del 1991, en cada elección se presentó un aumento considerable del financiamiento, hasta el año del 2006, ya que, las elecciones de 2009 y 2012, se llevaron a cabo teniendo como marco jurídico al COFIPE de 2008, que gradualmente permitió reducir el total de financiamiento para gastos de campaña, como se puede observar en la elección de 2012.

Para ellos será más claro con el siguiente grafico que nos muestra las fluctuaciones:



Fuente: Elaboración propia con datos citados con antelación.

Por otro lado, y posterior a la reforma del 2007, año en la que se llevó a cabo la reforma electoral en la que se cambió la fórmula de financiamiento para reducir la bolsa de financiamiento, dicho objetivo se puede observar, pues en la elección de 2009 y 2012, se ve una sensible reducción del financiamiento público para gastos electorales.

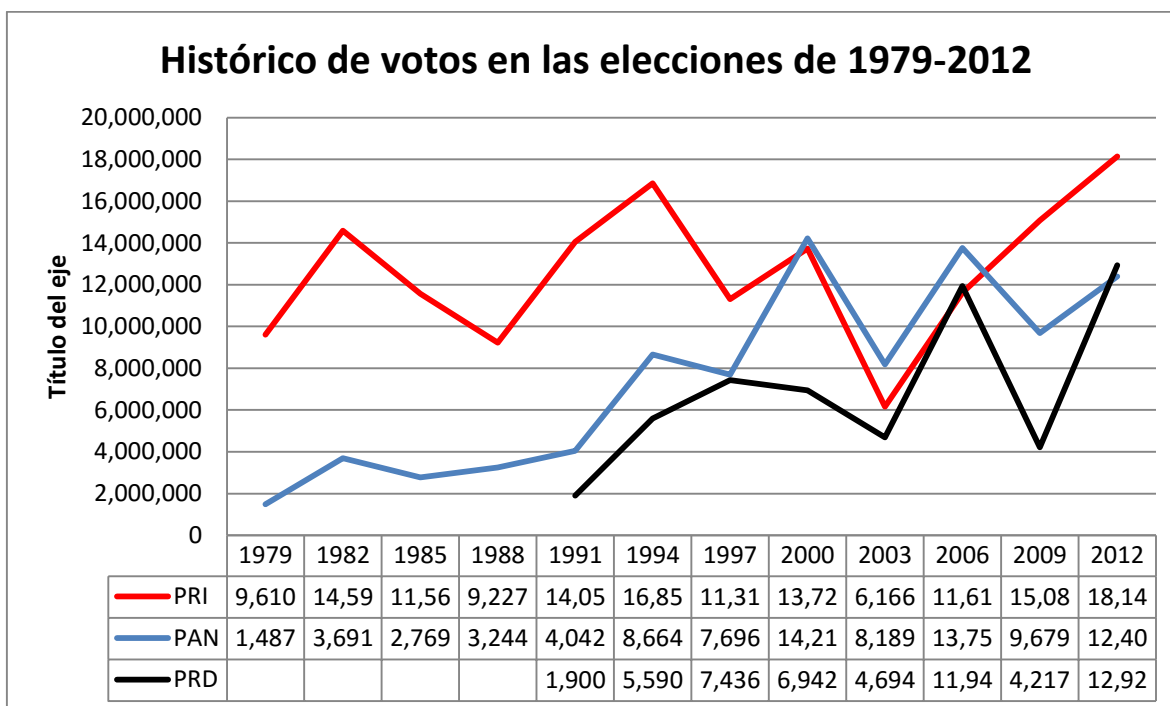
Por otra parte, los votos obtenidos por cada partido político fueron reflejo de las reformas electorales, dicho de otra forma el financiamiento público, permitió gradualmente, un mayor grado de competencia electoral en cada uno de los comicios electorales expuestos en este trabajo:

José Luis Coronilla Beltrán

Histórico de votos en las elecciones de 1979-2012						
	PRI	PRI %	PAN	PAN %	PRD	PRD %
1979	9,610,735	69.71%	1,487,242	10.79%		
1982	14,591,026	69.27%	3,691,200	17.52%		
1985	11,565,722	64.90%	2,769,545	15.54%		
1988	9,227,008	51.11%	3,244,887	17.97%		
1991	14,051,349	61.43%	4,042,316	17.67%	1,900,750	8.31%
1994	16,851,082	48.58%	8,664,384	24.98%	5,590,391	16.12%
1997	11,311,963	39.11%	7,696,197	26.61%	7,436,466	25.71%
2000	13,722,188	36.92%	14,212,032	38.24%	6,942,844	18.68%
2003	6,166,358	23.14%	8,189,699	30.73%	4,694,365	17.61%
2006	11,619,679	28.21%	13,753,633	33.39%	11,941,842	28.99%
2009	15,084,076	46.30%	9,679,435	29.70%	4,217,985	12.90%
2012	18,140,799	39.90%	12,401,216	27.30%	12,925,154	28.50%

Fuente. Elaboración propia con datos citados con antelación.

El financiamiento permitió transitar de un periodo hegemónico, periodo en el que se vivía un sistema político autoritario, que nos permitimos periodizar entre 1977 a 1994, a un periodo de transición democrática comprendido entre 1996 a 2000, y por último, el periodo democrático le asignamos el periodo de 2006 a 2012. Estos periodos se pueden ratificar con los datos obtenidos de las elecciones para diputados de mayoría relativa en el intervalo de tiempo antes mencionado:



Fuente: Fuente. Elaboración propia con datos citados con antelación.

Eso periodos transitorios de la vida electoral del país, permiten observar una mayor competencia en los comicios electorales, pues en el año de 1979 el PRI obtuvo 9,610,735, de votos; mientras que el PAN tuvo una reducida preferencia electoral 1,487,242, respecto al partido hegemónico, en el periodo de transición democrática, el PRI, 16,851,082 aún tenía la mayoría en la votación, sin embargo, el PAN, ya obtenía el equivalente a la mitad de los votos priistas, pues en 1994, obtuvo 8,664,384 de los votos nacionales, además que ya aparece un tercer competidor (PRD) que recibió 5,590,391 votos en la elección de 1994; para el año 2000 en el que México se dio la transición de gobierno, dicho de otra forma, se inauguraba la democracia mexicana, después del 2000 se vivió el periodo de consolidación democrática, un ejemplo de ello, el PRI en 2006, terminó en el tercer sitio de las preferencias.

El financiamiento permitió la transición democrática y la consecución de la democracia de las estructuras electorales y posteriormente la consolidación de la democracia.

José Luis Coronilla Beltrán

Este proceso histórico electoral mexicano comenzó en una primera etapa que denominamos como el periodo de liberalización, la cual se ubica en el tiempo con la reforma electoral de 1977, el primer esfuerzo fue elevar a los partidos políticos a la categoría de entidades de interés público, al mismo tiempo, hacerlos derechohabientes de prerrogativas públicas con el objeto de contribuir al desarrollo de sus actividades ordinarias.

Este periodo también comprende la reforma que se llevó a cabo en el año de 1986-1987. El CFE, en su Artículo 61, dotó a los partidos políticos con el derecho a recibir financiamiento público, además, de las prerrogativas con las que ya contaban; estableció una fórmula específica para la ministración de recursos públicos a los partidos políticos. La Comisión Federal Electoral establecería el costo mínimo de una campaña; una vez fijado el costo, se multiplicaría por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa y el resultado se dividiría en partes iguales: una mitad sería asignada según el número de votos válidos que cada partido hubiese obtenido en la elección pasada inmediata para diputados de mayoría relativa; y la otra mitad, con base en los votos que hubiesen obtenido para diputados federales en la misma elección.

La cantidad que se distribuiría de acuerdo a los votos, se dividiría entre la votación efectiva para calcular el importe unitario por voto; a cada partido se le asignaría tanta cantidad como votos hubiera obtenido.

La cantidad que se les suministraría según los curules se dividiría entre el número de miembros de la Cámara de Diputados, para determinar el importe unitario del curul; a cada partido se le asignaría esa cantidad tantas veces como curules hubiera obtenido.

La tercera etapa del periodo autoritario fue la reforma electoral desarrollada en los años de 1989-1990, reforma que tuvo el acierto de crear un órgano electoral autónomo (IFE), con la misión de dar equidad, certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo a los procesos electorales de nuestro país.

El IFE se convirtió en el responsable de transferir los recursos públicos para los partidos de acuerdo a la ley (Constitución-COFIPE). Para este fin, se conceptualizaron los rubros por actividad de los partidos a financiar: por actividad

José Luis Coronilla Beltrán

electoral, por subrogaciones del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, y por último, para educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como de tareas editoriales.

Además en la reforma de 89-90, se hizo mención de que una incipiente obligación de los partidos políticos de declarar sus gastos ante el IFE, obligación que se terminó convirtiendo en la fiscalización de los recursos de los partidos, en reformas consecutivas a la de 89-90.

Estas tres etapas de reformas electorales tuvieron sus efectos en materia electoral. Por un lado, se permitió un mayor grado de equidad en las condiciones competitivas entre los partidos, en segundo lugar, se integró a los partidos de oposición a la dinámica electoral y se logró que los partidos opositores incrementaran sus porcentajes de votos obtenidos en las elecciones de 1979, 1982, y 1985, procesos electorales que se llevaron a cabo teniendo como marco a las reformas electorales de 1977 y 1986 respectivamente. La elección de 1988 fue la coyuntura electoral que motivó la creación de la reforma electoral de 1989-1990, la que dotó de reglas electorales para la elección de 1991, en la que el PRI, aún gozaba de una amplia diferencia en las preferencias electorales, con una diferencia del 61%, respecto de sus competidores.

El segundo periodo fue el de transición. El intervalo de tiempo que se revisó en este trabajo, fue el comprendido a partir de la reforma electoral hecha en el año de 1993, hasta la elección del año 2000.

La reforma de 1993 se complementó inmediatamente en el año de 1994; así en 1993, el COFIPE especificó los medios por los que podían hacerse de recursos los partidos políticos, estableció cinco criterios: financiamiento público, financiamiento por militancia, financiamiento de simpatizantes, autofinanciamiento y financiamiento por rendimientos financieros, empero también, consideró las aportaciones que quedarían prohibidas a partir de entonces, ya fueran aportaciones de los tres Poderes de la Unión, o de alguna dependencia gubernamental, persona, partido político, cualquier organismo del extranjero, también quedaron prohibidas las

José Luis Coronilla Beltrán

aportaciones de iglesias o agrupaciones religiosas y de empresas mexicanas de carácter mercantil.

Del mismo modo se redefinieron las actividades de los partidos a financiar: por actividad electoral, por actividades generales como entidades de interés público, por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, por actividades específicas como entidades de interés público y para el desarrollo de los partidos. Al igual que el financiamiento privado se complementó estableciendo un mayor número de candados para éste fin.

Además, se facultó al IFE, para ofrecer un catálogo de tiempos en radio y televisión, para que los partidos políticos pudieran adquirir y difundir sus plataformas políticas. Con la reforma electoral de 1993 también se contempló el establecimiento de límites a los gastos de campaña, este hecho representó una segunda generación de reformas, en las que ahora se intentaba reglamentar el uso del dinero, estableciendo topes a los gastos de dichos recursos.

En el año 94, en materia de financiamiento público, solamente se reforzaron las especificaciones que pretendieron controlar el gasto en las campañas electorales. En 1996, se llevó a cabo otra reforma de gran magnitud. En el Artículo 41 de la Constitución, en su Fracción II, se advirtió que los partidos contarían de forma equitativa con los elementos que les permitieran llevar a cabo sus actividades, es decir, se incorporó el vocablo “equidad”, adjetivo calificativo de la esencia que se buscaba conseguir en el estado de la competencia electoral mexicana.

En 1996, también se creó una nueva fórmula para la transferencia de los recursos públicos a los partidos políticos, en la que se determinaría el costo mínimo de una campaña y después se multiplicaría por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en el Congreso, después dividiéndolo entre el número de días que duraría la campaña para diputados, senadores o Presidente, según fuere el caso. Una vez calculado se ministraría con un criterio de igualdad el 30% del total, y el 70% restante según los porcentajes de votación en la elección anterior inmediata.

José Luis Coronilla Beltrán

En esta oportunidad, se le dio la importancia necesaria a una tarea inherente que viene con el financiamiento público a los partidos políticos: la fiscalización de los recursos tanto públicos como privados. En el párrafo sexto del Artículo 49 del COFIPE (1996), se determinó la constitución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos, que obligaría a los partidos políticos a presentar informes anuales sobre el origen y destino de sus recursos.

También en la reforma de 1996 se incrementó el tiempo de exposición en los medios de comunicación, sobre todo en época electoral. Cuando se eligiera Presidente de la República, el tiempo total de transmisión para todos los partidos serían 250 horas en radio y 200 en televisión, y cuando sólo se eligiera a diputados y senadores el tiempo se reduciría al 50% el tiempo de exposición mediática.

Con esta evolución jurídica de las reglas del juego electoral se llegó el momento de poner a prueba las reformas electorales de 1993-1994 y 1996,

En 1994, las reglas electorales permitieron que el PRI tuviera una asignación de recursos públicos del 64.2%, a la vez que el PAN tuvo transferencia equivalentes al 18.5% del total de la bolsa de financiamiento, mientras que el tercer partido con mayor presencia en el financiamiento, fue el PRD, al que se le otorgó 8.3% de financiamiento, recursos económicos que les permitieron encarar los comicios electorales de 1994.

El reflejo de una mayor equidad financiera se vio en la cercanía en los resultados electorales entre los tres partidos políticos con mayor representación: el PRI obtuvo 48.58% de los votos, el PAN, obtenía un poco más de la mitad de los votos priistas, 24.98% fue la parte proporcional de los votos que el electorado le otorgó, el PRD, se quedó un poco más lejos, pues ganó el 16.12% de los votos.

Sin embargo, en 1997, los datos oficiales reportaron que, el PRI, tuvo la mayor cantidad de financiamiento (42% una reducción importante respecto a la elección en 1994), correspondiéndose a las reglas del financiamiento. Sin embargo, el PAN obtuvo un incremento de 6.5% (respecto de 1994) en la participación de financiamiento público, llegando a 25% del financiamiento, y después el PRD, con 19% del total de financiamiento.

José Luis Coronilla Beltrán

La equidad financiera una vez más causó su efecto en la paridad de votos obtenidos por los tres partidos más populares, El PRI vivió el último remanente de su supremacía electoral pues, la competencia era cada vez más evidente, en esa ocasión terminó su conteo de votos con el 39.11% de la votación, mientras que el PAN le pisaba ya los talones con 26.61% de las preferencias, y el tercer partido político en preferencias se acercaba al PAN con una diferencia menor a un punto porcentual: el PRD conseguía 25.71%, es decir, las reformas en materia de financiamiento se hacían sentir en la competencia electoral.

La elección de 1997 fue el preludio del arribo de la democracia en el año 2000, en la que por un lado, el PRI obtuvo el 30% de financiamiento, el PAN 22% y el PRD 22%, con base en la ley. Por otro lado, sin embargo, la equidad financiera desembocó en una histórica elección federal, el PAN en coalición con el PVEM obtenían 38.24% de la votación, colocándose como los ganadores. Por primera vez un partido opositor al PRI conquistaba ese sitio, en segundo lugar quedaba el otrora partido hegemónico PRI con 36.92% y más rezagado, el PRD en coalición con 18.68%. México alcanzaba después de 23 años de liberalización, la democracia electoral.

Sin embargo, los eventos conocidos como “Pemexgate” y “Amigos de Fox”, en los que se comprobaron transferencias de recursos económicos de forma ilegal, provocaron grandes multas para los partidos infractores, derivado de lo establecido en la ley en materia de fiscalización: la Alianza por el Cambio (PAN-PVEM), por el caso Amigos de Fox se le multó con \$497,853,517.50, el 80,2% destinada al PAN y 19.8% al PVEM.

En cuanto al Pemexgate, la multa asignada al PRI, fue mil millones de pesos.

Así, el periodo democrático continuó en las elecciones intermedias de 2003 y las elecciones federales de 2006. Recordemos que también tuvieron como marco regulatorio la ley electoral de 1996. La incipiente democracia mexicana en 2006 presentó otro hecho histórico: la eficiente competencia electoral, producida por todavía una mayor equidad financiera. Además, el PRI quedó en tercer lugar de las preferencias electorales. Resultado en parte producido por la ley de financiamiento público, el cual tiene preponderancia en nuestro país.

José Luis Coronilla Beltrán

Los datos mostraron que el PRI tuvo 29% el PAN, 27% y; el PRD, 17% del financiamiento público para gastos de campaña. Los resultados se manifestaron de la siguiente forma: el PAN con 33.39%; el PRD en coalición tuvo 28.99%; y el PRI terminó con 28.21% de las preferencias electorales.

Otro resultado de las reformas electorales fue la fiscalización que, como resultado de la revisión de los informes del origen y destino para actividades ordinarias permanentes de los recursos de los partidos, derivó en la sanción del IFE en 2006 al PAN con 30.6%; al PRD con 30.1% de las multas (siendo estos partidos los mayores infractores) en 2006; y al PRI con una multa de 14.1%, no obstante, estas multas no fueron las únicas de ese año: también, se impusieron multas como resultado de la revisión de los informes del origen y destino de los recursos de los partidos en la campaña de 2006, las cuales se fijaron de la siguiente forma: en esta ocasión fue el PRI el mayor infractor de las reglas electorales y recibió un porcentaje de 37.7% de la multa; el PAN tuvo el 17.3% del monto total; y el PRD el 15.1%.

Por último, con la reforma de 2007-2008 se creó una nueva fórmula de financiamiento, con el objetivo de evitar que la bolsa de financiamiento creciera con el registro de más partidos políticos. Para ello, el financiamiento para actividades ordinarias permanentes se determinó multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. Para el caso del financiamiento para actividades electorales federales, sería del 50% y para elecciones intermedias del 30% del cálculo recién mencionado.

Otro elemento a destacar es la amplia regulación en el acceso a los medios de comunicación, facultando al IFE para ser el único con posibilidad de administrar el tiempo en radio y televisión, con el fin de regular los costos y la ministración de los tiempos

Desde luego, en materia de fiscalización se continuó detallando el COFIPE publicado en 2008, principalmente en cuanto a procedimientos, pues se pretendió dar mayor orden para el cumplimiento de las obligaciones de los partidos para otorgar informes del financiamiento público y privado para su fiscalización.

José Luis Coronilla Beltrán

Las elecciones que se desarrollaron con base este nuevo marco jurídico fueron las elecciones de 2009 y 2012. En 2009, las reformas electorales posibilitaron que el PAN, fuera el partido político con mayores recursos públicos asignados, recibió el 27.8% mientras que; el PRI recibió 19.4%; y el PRD 16.7% del total de la bolsa de recursos públicos. El PRI, volvió a tener la preferencias electorales, con el 46.3% de votos, mientras que el PAN, llegó al 29.7% y el PRD terminó con 12.9 puntos porcentuales.

De nueva cuenta, las multas por infracciones a la ley, como resultado de los informes anuales del origen y destino de los recurso de los partidos, se dieron de la siguiente forma: el PRI tuvo la sanción más elevada con el 31.2% del total de las multas; el PRD con 30.2% y el PAN con el 10.1% de las multas que se desprendieron de la revisión de los informes del origen y destino de los recursos para gastos de campaña, al PRD se le suministró el 28.9% del monto total en coalición por ser el mayor infractor, al PRI el 18% y al PAN el 10.35% de las.

Para la elección de 2012, el porcentaje de financiamiento para el PAN, PRI y PRD, se proporcionó de la siguiente forma: 25.3%, 32% y 13.4% respectivamente La equidad, competencia, legalidad y transparencia en los comicios electorales formaban ya parte del estado electoral, pues el PRI en coalición, se mantuvo en el primer sitio de los votos con 39.9%, el PRD en coalición obtuvo el 28.5%, y el PAN hasta el tercer sitio con el 27.3% de los votos.

En la elección del 2012 donde el PRI, recuperó el papel de primera fuerza electoral, también fue el principal infractor, pues por separado, se hizo acreedor de una multa equivalente al 8.2% del monto total de las multas, y en coalición se sancionó con un porcentaje de 49.9, el segundo infractor fue el PRD, que en coalición recibió 39.6%; y al PAN con 9.6% de las multas.

Así pues, podemos concluir que el financiamiento público para el sostenimiento de las actividades propias de los partidos políticos en nuestro país en una primer momento encontró su justificación en la necesidad de equilibrar las asimetrías económicas que existían entre el partido hegemónico el PRI, y el resto de los partidos políticos. Ese periodo liberalizador, sin embargo, en este primer instante, comenzó con prerrogativas (acceso a medios de comunicación, exención de

José Luis Coronilla Beltrán

impuestos, apoyo de impresión de propaganda, además, de apoyo postal y telegráfico). Sin embargo, estas reformas liberalizadoras permitieron desconcentrar las riendas de la contienda electoral, que primariamente se pudo observar, en el antes y después de la reforma del 77, en las elecciones de 1976 y 1979, y se fue reafirmando con las elecciones posteriores (1982 y 1985). En 1986 se complementaron las prerrogativas con financiamiento económico público, una tímida intención de financiar las actividades partidistas con la reforma de 1986, permitió que en las elecciones de 1988 los partidos opositores se encontraran con mejores condiciones económicas para competir. Es importante agregar que las movilizaciones sociales encabezada por el FDN fueron un impulso más para que el crecimiento electoral de los partidos opositores terminara por afianzarse.

La década de los noventa sirvió para incrementar los recursos legales a fin de asegurar una mayor equidad financiera, y para la consolidación del IFE y el TEPJF como organismos autónomos y encargados de la legalidad de las elecciones; se impulsó la consolidación del financiamiento como principal mecanismo para la equidad. Quizá el mejor ejemplo de esto fue la elección de 1997, en la que el PRI, presentó los más bajos índices de votación. También el financiamiento para los partidos opositores mostraba porcentajes importantes del total de financiamiento para actividades electorales, y las sanciones a los partidos políticos por la fiscalización de sus recursos pasaron a ser parte de la vida electoral democrática. Estos elementos posicionaban a México como un país en franco proceso de transición hacia la democracia.

El IFE y el TEPJF, instituciones electorales facultadas para ministrar equidad a partir de financiamiento, establecer reglas del juego electoral para a la competencia por el voto, y de la observancia del apego de los partidos a la ley, así como, de sancionar las violaciones a la ley por parte de los partidos, enriquecieron el panorama en la llegada de la democracia en el año 2000, año en que se dio la transferencia de poder del PRI al PAN en el Gobierno Federal.

A partir de entonces México vive un escenario de competitividad electoral, fomentado por las millonarias cantidades en financiamiento para el sostenimiento de los partidos. La preocupación por los recursos es propia de un país democrático,

José Luis Coronilla Beltrán

en el que ahora se busca ampliar la transparencia en el origen y destino de los recursos usados por los partidos, entendidos éstos como entidades de interés público e instituciones fundamentales en los sistemas políticos democráticos, pues son los partidos las instituciones encargadas de colocar candidatos en puestos públicos, con la intención de representar el agregado de intereses de los diferentes sectores sociales en nuestro país.

Fuentes consultadas.

Andrade Sánchez, E. (1997). "El régimen de partidos" en *La reforma política de 1996 en México-Cuadernos constitucionales México-Centroamérica*, México IJ-UNAM pp: 109-147.

Arévalo Gutiérrez, S. E. (2010). "Partidos políticos, financiamiento público y democracia" en *Espiral*, vol, XVII, núm. 49, septiembre-diciembre, México, Universidad de Guadalajara, pp: 39-70.

Aziz Nassif, A. y E. Isunza Vera. (2007). "La crisis del modelo electoral mexicano: Financiamiento, medios, instituciones y política social" en *Foro Internacional, El Colegio de México*, vol. XLVII, núm. 4, octubre-diciembre, México, El Colegio de México, pp: 740-789.

Becerra, R., P. Salazar & J. Woldenberg. (2005). *La mecánica del cambio político en México*, México, Ediciones Cal y Arena.

Bobbio, N. (2001). *El Futuro de la democracia*, México, FCE.

Cámara de Diputados y H. Congreso de la Unión. *Nuestro siglo: La reforma política de 1977*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm

Corcuera, S. (2011). "El financiamiento político en Argentina" en *Gutiérrez P. y Zovatto, D. (Coords). Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, pp: 71-91.

Córdova Vianello, L. (2011). "El financiamiento a los partidos políticos en México" en *Gutiérrez, P. y Zovatto, D. (coords) Financiamiento de los partidos políticos en América latina*, México, UNAM, pp: 349-366.

_____. (2008). "La reforma electoral y el cambio político en México" en *Zovatto, D. y Orozco, J.J. (coords) Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM, IDEA Internacional pp: 653-703.

José Luis Coronilla Beltrán

Córdova Vianello, L. y C. Murayama Rendón. (2007). "Transparencia y partidos políticos. Los casos de Pemexgate y Amigos de Fox" en *Pedro Salazar Ugarte (Coord.). El poder de la transparencia: nueve derrotas a la opacidad*, México, UNAM, IIJ, pp: 261-297.

Dahl, Robert A. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. España. Editorial Tecnos.

_____. (1991). "El dilema subyacente" en *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, México, Editorial Alianza, pp: 11-38.

Diario Oficial de la Federación. (1977). México, martes 6 de diciembre.

_____. (1977b). México, martes 30 de diciembre.

_____. (1986). México, Lunes 15 de diciembre.

_____. (1987). México, jueves 12 de febrero.

_____. (1996) México, viernes 22 de noviembre.

_____. (1990). México, viernes 6 de abril.

_____. (1990b). México, miércoles 15 de agosto.

_____. (1993). México, viernes 3 de septiembre.

_____. (1993b). México, viernes 24 de septiembre.

_____. (1994). México, martes 19 de abril.

_____. (1994b). México, martes 18 de mayo.

_____. (1994c). México, 17 de enero de 1994.

_____. (1996). México, jueves 22 de agosto.

_____. (1996b) México, viernes 22 de noviembre.

_____. (2007). México, martes 13 de noviembre.

_____. (2008). México, lunes 14 de enero.

Dictamen de la Comisión de Consejeros del Consejo General del IFE sobre los informes de gasto de campaña de los partidos políticos, 7 de abril de 1995.

Duverger, M. (1957). "Introducción. El origen de los partidos" en *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, pp: 15-29.

Enciclopedia parlamentaria de México. (1997). *volumen III, tomo 2: Legislación y estadísticas electorales (1814-1997)*, IFE, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados.

Ferreira Rubio, D. (2004). "Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación" en *Griner, S. y Zovatto D. (Eds). De las normas a las buenas prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina*, Costa Rica, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

Flores Andrade, A. (2007). "La reforma constitucional de septiembre de 2007 en México. Otra vuelta de tuerca al reformismo electoral mexicano" en *Revista Estudios socio-jurídicos*, col. 10, núm. 1, enero-junio, Colombia, Universidad del Rosario, pp: 50-86.

Fuentes, C. (2011). "Financiación de partidos políticos en Chile" en *Gutiérrez P. y Zovatto, D. (Coords). Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, pp: 135-183.

Gómez Ochoa, E. (2010). "La evolución jurídica de los partidos políticos en México" en *El financiamiento de la política*, México, UNAM, pp: 97-133.

Gómez Tagle, S. (1999). "Los partidos en la transición mexicana" en *Castro Rea, J. Jackson, R.J. y Mahler G. S. (Coords) Los sistemas políticos de América del norte en los noventas*, México, UNAM, CISAN, pp: 247-271.

Gruenberg, C. (2003). "Financiamiento transparente de la política: el papel de la sociedad civil" en *Manuel Carrillo (coord). Dinero y contienda político-electoral: Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, pp: 446-458.

José Luis Coronilla Beltrán

Guerrero Gutiérrez. (2003). "Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: dinero y democracia" en *Cultura de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, pp: 3-63.

Gutiérrez, F. (2007). ¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en *Colombia 1958-2002*, Colombia, Editorial Norma.

Gutiérrez, P. y D. Zovatto. (2011). "Balance regional: Financiamiento político en América Latina 2004-2010" en *Gutiérrez, P. y Zovatto, D. (coords). Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, pp: 3-15.

Hernández Bravo, J. (1997). "La delimitación del concepto de partidos políticos. Las teorías sobre el origen y evolución de los partidos" en *Mella, Manuel. (Editor) Curso de partidos políticos*, Madrid, Okal, pp: 13-35.

Huchim May, E. R. (2008) "El dinero de los partidos. Treinta años de financiamiento público en México (1977-2007)" en *Reflexiones de política democrática*, México, Instituto Electoral del Estado de México, pp: 5-26.

Huntington, S. P. (1994). *La tercera ola*, Argentina, Editorial Paidós.

_____. (1972). *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Ediciones Paidós.

Instituto Federal Electoral. *Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Sanciones impuestas a los partidos políticos derivadas de la revisión de los informes anuales sobre el origen y destino de los recursos 1997-2006*.

_____. *Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Sanciones impuestas a los partidos políticos nacionales derivadas de la revisión de los informes anuales sobre el origen y destino de los recursos 2007-2009*.

_____. "Fiscalización" en *Memoria del proceso electoral federal 2011-2012*, México, pp: 378-393.

José Luis Coronilla Beltrán

Jiménez Ruiz, F. J. (2005). *Financiamiento a partidos políticos y teoría de juegos*, México, Unidad Juárez Autónoma de Tabasco, Miguel Ángel Porrúa.

Katz, R.S. y P. Mair. (2004). “El partido cartel. La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos” en *Zona abierta* 108/109, España, Fundación Pablo Iglesias, pp: 9-42.

Linz, J. (2007) “Conclusiones. Los partidos políticos en la política democrática: Problemas y paradojas” en *Montero, J.R. Gunther, R. y Linz, J.J. (Editores) Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid, Editorial Trotta, pp: 277-305.

López Portillo, J. (2006). “Primer Informe de Gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos José López Portillo y Pacheco 1° de septiembre de 1977” en *Informes presidenciales*, México, Cámara de Diputados Legislatura LX.

López Serrano, J. y J. López Serrano. (2006) “Fuentes del financiamiento para los partidos políticos en México” en *Espacios públicos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Vol. 9, núm. 18, pp: 71-96.

Medina Peña, L. (2010). “Ruptura y cambio” en *Hacia el nuevo estado*, México, FCE, pp: 237-275.

Meixiciro Nájera, G. y I. Pliego Moreno. (2010). “Reformas electorales en México: evolución y pendientes” en *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, CESOP, México, Documento de trabajo núm. 91. Mayo, pp: 1-24.

Méndez, I. (2004). “La transición mexicana a la democracia: competitividad electoral en México, 1977-1997” en *Perfiles latinoamericanos*, núm. 24, junio, México, FLACSO México, pp. 43-65.

_____. (2006). “Introducción. La democratización por la vía electoral: una visión desde la competencia partidista” y “Elecciones y reglas electorales en la era de la competencia limitada” en *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*, México, Flacso, pp: 11-50.

José Luis Coronilla Beltrán

Merino, M. (2003). "La transición votada" en *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, FCE, pp: 13-33.

Mora Velázquez, S. (2010). "Los fundamentos del financiamiento público" y "Orígenes y desarrollo del financiamiento a los partidos políticos en México" en *El financiamiento de la política*, México, UNAM, pp: 17-72.

Nohlen, D. (1994). "Sistemas electorales y sistemas de partidos políticos: una introducción al problema con carácter orientador" en *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, UNAM, FCE, pp: 34-46.

_____. (2003). "El estado de la investigación sobre sistemas electorales" en *El contexto hace la diferencia, reformas institucionales y el enfoque histórico empírico*. México, UNAM, pp: 61-77.

_____. (2008). "Diseño institucional y evaluación de los sistemas electorales" en *Sistemas electorales en su contexto*, México, UNAM, SCJN y BUAP, pp: 125-153.

O'Donnell, G. (1988). "Definición de algunos conceptos y exposición de algunas premisas" en *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas, 4*, Argentina, Editorial Paidós, pp: 19-30.

Pacheco, G. (1999). *Caleidoscopio electoral: elecciones en México 1979-1997*, México. FCE, UAM, IFE.

Panbianco, A. (2009). *Modelos de partido*, Madrid, Editorial Alianza.

Pasquino, G. (2011). *Nuevo curso de ciencia política*. México. Fondo de Cultura Económica.

Pech Campos, S. C. (2009). *Tesis doctoral: La fiscalización del financiamiento de los partidos políticos nacionales y la democracia en México (1994-200)*, México, FCPyS, UNAM.

José Luis Coronilla Beltrán

Perelli, C. (2006) "Reformas a los sistemas electorales: algunas reflexiones desde la práctica" en *Revista de ciencia política*, Vol. 26, num.1. Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp: 203-211.

Peschard, J. (2012). "Los partidos políticos frente al escrutinio. De la fiscalización a la transparencia" en *Temas selectos de derecho electoral 31*, México, Tribunal Electoral, pp: 7-59.

Ponce de León, Armenta, L. (2001). "Los fundamentos doctrinarios del derecho político electoral" en *Derecho político electoral. Doctrina, Sistema político. Guía de consulta. Compilación legislativa y propuesta de reforma*, México, Editorial Porrúa, pp: 2-33.

Restrepo, N. (2011). "Financiación de los partidos políticos, movimientos políticos y campañas electorales en Colombia" en *Gutiérrez P. y Zovatto, D. (Coords). Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, pp: 185-222.

Sartori, G. (1988). *Teoría de la democracia: Tomo 1. El debate contemporáneo. Tomo 2. Los problemas clásicos*, Madrid, Editorial Alianza.

_____. (1999). *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Editorial Alianza.

_____. (2003), *¿Qué es la democracia?* México, Editorial Taurus.

Silva-Herzog Márquez, J. (1999). "Vuelta al ornitorrinco y La transición es la mutación" en *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Plante/Joaquín Mortiz, pp: 17-30 y 53-62.

Tejeda Ávila, R. (septiembre-diciembre 2005) "Amigos de Fox, breve historia de un 'partido' efímero" en *Espiral*, México, Universidad de Guadalajara vol. XII, núm. 34, pp: 67-92.

Tilly, C. (2010). *¿Qué es democracia?* en *Democracia*, Madrid. Editorial Akal.

José Luis Coronilla Beltrán

Valdés Zurita, L. (1995). "El sistema de partidos en México: las dimensiones de la competitividad electoral" en *Política y Cultura*, núm. 5, otoño, México, UAM Xochimilco, pp: 29-41.

Von Beyme, K. (1986). "El origen de los sistemas de partidos" en *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de investigaciones, pp: 13-32.

Ware, A. (2004). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid. Istmo.

Woldenberg, J. (2003). "Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral" en *Manuel Carrillo (coord). Dinero y contienda político-electoral: Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, pp: 17-29.

_____. (1992). "Balance y reforma de la legislación electoral" en *Aziz, A. y Peschard, J. (Coords) Las elecciones federales de 1991*, México, CIIH UNAM, pp: 96-114.

Fuentes de internet consultadas.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral. (2009). Por el que se determinan las cifras del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña y por actividades específicas de los partidos políticos nacionales para el año 2009. Recuperado de <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/menuitem.e811f8875df20fd417bed910d08600a0-id-c1d8f8c9f5d3f110VgnVCM1000000c68000aRCRD/>

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral. (2011). Por el que se determinan las cifras del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, para gastos de campaña y por actividades específicas de los partidos políticos nacionales para el año 2012. Recuperado de <http://www2.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/diciembre/CGex201112-16/CGe161211ap1.pdf>

José Luis Coronilla Beltrán

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Nuevo Código DOF. 14-01-2008. Recuperado de http://norma.ife.org.mx/documents/27912/276760/2008_COFIPE.pdf/56e9c54e-2481-48f9-9122-a8231dc3806b

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Título segundo; capítulo I de la soberanía nacional y de la forma de gobierno. Artículo 41 en Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Recuperado de <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/44.htm?s=>

Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña. Recuperado de INE (<http://www.ine.mx>).

Nexos. (1 abril de 2006), "Financiamiento político ilegal Pemexgate y Amigos de Fox" en Nexos. Recuperado de <http://www.nexos.com.mx/?p=11863>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2003). Recurso de apelación, expediente: SUP-RAP-018/2003, Actor: Partido Revolucionario Institucional, Consejo General del Instituto Federal Electoral. Recuperado de <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2003/RAP/SUP-RAP-00018-2003.htm>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2004). Recurso de apelación, expedientes: SUP-RAP-098/2003, SUP-RAP-099/2003, SUP-RAP-100/2003, SUP-RAP-101/2003 y SUP-RAP-102/2003 acumulados, Actores: Partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, del Trabajo, Acción Nacional y de la Revolución Democrática. Recuperado de <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2003/RAP/SUP-RAP-00098-2003.htm>